

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**Livia Neves Ávila de França e Silva**

**Os planos de governo no Brasil pós-redemocratização: a permanência da  
lógica embrionária do “combate” à pobreza**

Juiz de Fora

2024

Lívia Neves Ávila de França e Silva

**Os planos de governo no Brasil pós-redemocratização: a permanência da  
lógica embrionária do “combate” à pobreza**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Serviço Social. Área de concentração: Questão Social, Território, Política Social e Serviço Social.

Orientadora: Professora Doutora Ednéia Alves de Oliveira

Juiz de Fora

2024

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Ávila, Livia.

Os planos de governo no Brasil pós-redemocratização: a permanência da lógica embrionária do “combate” à pobreza / Livia Ávila. -- 2024.

257 f.

Orientador: Ednéia Alves de Oliveira

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2024.

1. Pobreza. 2. Combate à pobreza. 3. Modelos embrionários . 4. Redemocratização. 5. Planos de governo. I. Alves de Oliveira, Ednéia, orient. II. Título.

**Livia Neves Ávila de França e Silva**

**Os planos de governo no Brasil pós-redemocratização: a permanência da lógica embrionária do “combate” à pobreza**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Serviço Social. Área de concentração: Questão Social, Território, Política Social e Serviço Social.

Aprovada em 16 de agosto de 2024.

**BANCA EXAMINADORA**

**Profa. Dra. Edneia Alves de Oliveira** - Orientadora

Universidade Federal de Juiz de Fora

**Profa. Dra. Alexandra Aparecida Leite Toffanetto Seabra Eiras**

Universidade Federal de Juiz de Fora

**Prof. Dr. Fernando Gaudereto Lamas**

Universidade Federal de Juiz de Fora

**Profa. Dra. Ana Paula Ornellas Mauriel**

Universidade Federal Fluminense

**Profa. Dra. Mariana Costa Carvalho**

Universidade Federal de Viçosa

Juiz de Fora, 24/07/2024.



Documento assinado eletronicamente por **Edneia Alves de Oliveira, Professor(a)**, em 19/08/2024, às 13:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Alexandra Aparecida Leite Toffanetto Seabra Eiras, Professor(a)**, em 20/08/2024, às 11:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Ornellas Mauriel, Usuário Externo**, em 20/08/2024, às 11:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Costa Carvalho, Usuário Externo**, em 23/08/2024, às 14:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fernando Gaudereto Lamas, Professor(a)**, em 27/08/2024, às 13:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufjf ([www2.ufjf.br/SEI](http://www2.ufjf.br/SEI)) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **1883837** e o código CRC **7E876A82**.

Ao meu filho, José, para quem “ainda sou estudante, da vida que eu quero dar”.

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de expressar minha profunda gratidão a todas as pessoas que contribuíram para a realização deste trabalho de pesquisa.

À espiritualidade, pelo amparo sem fim.

À minha orientadora Edneia Oliveira, pela orientação excepcional, apoio constante e expertise acadêmica que tanto contribuíram. Sua dedicação foi fundamental para o desenvolvimento deste trabalho. Você é uma mulher admirável em tudo que faz.

Ao meu marido Diógenes, por seu amor inabalável, apoio constante, paciência e compreensão ao longo de todas as fases deste desafio acadêmico. Seu incentivo foi fundamental para minha motivação e perseverança.

Agradeço também ao meu filho José, que, ainda em gestação, foi fonte de força e inspiração para concluir este trabalho, para que, daqui a algumas semanas, quando você nascer, eu possa dedicar-me inteiramente ao seu cuidado. Não posso deixar de mencionar meu filho de quatro patas, Bartô. Meu companheiro de todas as horas, sua presença tranquila e leal trouxe conforto nos momentos de estresse e cansaço.

Agradeço aos meus pais, Mauro e Ilda, pelo suporte e amor incondicional, e aos meus irmãos Letícia e Diogo pelo encorajamento constante; e, claro, aos meus dois amores Lila e Malu, por serem fontes de alegria e por me lembrarem diariamente do que realmente importa na vida.

Aos professores Alexandra Eiras, Ana Paula Mauriel, Fernando Lamas e Mariana Carvalho que aceitaram o convite para participarem da banca avaliadora e pelas contribuições indispensáveis que tornam meu trabalho mais rico e completo. Também expresso minha gratidão às professoras Cristiane Natalício e Isaura Aquino, que gentilmente concordaram em compor a banca como suplentes.

À UFOP e à minha equipe de trabalho, expresso meu agradecimento pela colaboração, apoio mútuo e compreensão nos momentos de ausência.

Por fim, aos meus amigos queridos, especialmente à Luísa e Luciana, que compartilharam de perto as angústias deste processo. Agradeço pelo apoio moral e encorajamento que foram fundamentais ao longo desta jornada.

## RESUMO

Esta tese propõe desenvolver uma análise que compreenda se a lógica das propostas embrionárias de "combate" à pobreza é a mesma que aparece nas propostas de "combate" à pobreza nos planos de governo do Brasil pós-redemocratização. Além disso, busca esclarecer a categoria pobreza com a qual trabalha, sua importância na sociedade contemporânea e outros aspectos relevantes. Para tanto, realiza uma pesquisa teórica e documental para investigar o objetivo proposto. A investigação aborda a pobreza, seu aprofundamento no desenvolvimento capitalista e o conceito hegemônico da categoria na sociedade contemporânea, considerando as tradições liberal e neoliberal, o papel do Estado e a internacionalização do "combate" à pobreza. Em seguida, situa a formação sócio-histórica brasileira e realiza um breve levantamento das iniciativas de "combate" à pobreza desde a Velha República até o governo Bolsonaro. Por fim, analisa os planos de governo no Brasil pós-redemocratização, de Sarney a Bolsonaro, verificando a abordagem da pobreza nesses planos, a fim de entender a importância que ela ocupa e a lógica subjacente nas propostas de "combate" à pobreza apresentadas. O objetivo final é avaliar se a lógica é a mesma das propostas embrionárias, verificando se esta se mantém, apesar das particularidades temporais e históricas que as separam.

Palavras-chave: Pobreza. Combate à pobreza. Modelos embrionários. Redemocratização. Planos de governo.

## **ABSTRACT**

This thesis sets out to develop an analysis of whether the logic of the embryonic proposals to “combat” poverty is the same as that which appears in the proposals to “combat” poverty in the government plans of post-redemocratization Brazil. It also seeks to clarify the category of poverty with which it works, its importance in contemporary society and other relevant aspects. To this end, it carries out theoretical and documentary research to investigate the proposed objective. The research addresses poverty, its deepening in capitalist development and the hegemonic concept of the category in contemporary society, considering the liberal and neoliberal traditions, the role of the state and the internationalisation of the “combat” against poverty. It then looks at Brazil's socio-historical background and briefly surveys initiatives to ‘combat’ poverty from the Old Republic to the Bolsonaro government. Finally, it analyses the government plans in post- redemocratization Brazil, from Sarney to Bolsonaro, checking the approach to poverty in these plans, in order to understand the importance it occupies and the underlying logic in the proposals to “combat” poverty presented. The final objective is to assess whether the logic is the same as in the embryonic proposals, checking whether it remains the same despite the temporal and historical particularities that separate them.

Keywords: Poverty. Combating poverty. Embryonic models. Redemocratisation. Government plans.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO I - SOBRE A POBREZA</b> .....	<b>14</b>
1.1 Os modelos embrionários de “combate” à pobreza .....	14
1.2 Produção e acumulação capitalista e o inerente pauperismo .....	26
1.3 As causas contra-arrestantes.....	36
1.4 O aprofundamento da pobreza na dinâmica capitalista .....	44
<b>CAPÍTULO II - O CONCEITO HEGEMÔNICO DE POBREZA NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA</b> .....	<b>59</b>
2.1 Pobreza e a tradição liberal.....	59
2.2 Pobreza e a tradição neoliberal.....	71
2.3 A pobreza aos olhos do Banco Mundial: a internacionalização do “combate” .	79
2.4 A concepção hegemônica de pobreza: notas sobre consciência, alienação, ideologia e pós-modernidade .....	101
<b>CAPÍTULO III - FORMAÇÃO SÓCIO-HISTÓRICA BRASILEIRA E AS INICIATIVAS DO “COMBATE” À POBREZA</b> .....	<b>114</b>
3.1 Do escravismo ao capitalismo emergente: uma contextualização .....	114
3.2 Era Vargas a João Goulart.....	125
3.3 A ditadura civil-militar e a redemocratização: paradoxo de uma mesma realidade .....	138
3.4 Da década de 90 em diante: a redefinição do “combate” à pobreza sob o neoliberalismo .....	158
<b>CAPÍTULO IV - A ABORDAGEM DA POBREZA NOS PLANOS DE GOVERNO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO</b> .....	<b>192</b>
4.1 Sarney (1985 – 1990).....	192
4.2 Fernando Collor e Itamar Franco (1990 – 1994).....	198
4.3 Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002).....	202
4.4 Lula e Dilma (2003 – 2016).....	210
4.5 Michel Temer (2016 – 2018) .....	221
4.6 Bolsonaro (2019 – 2022).....	224

4.7 Modelos embrionários, planos de governo e a internacionalização do “combate” à pobreza: uma análise dialética.....	226
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>240</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>245</b>

## INTRODUÇÃO

Com a devida licença ao decoro acadêmico, gostaria de compartilhar que a construção deste trabalho enfrentou atravessamentos ao longo do doutorado, iniciado em 2019. No primeiro ano, conciliar as aulas com uma carga horária de 40 horas semanais como Assistente Social, em uma cidade a aproximadamente 180 quilômetros de distância, garantiu alguns desafios. Na época, eu trabalhava como Assistente Social na Universidade Federal de Viçosa e precisava me deslocar semanalmente para a Universidade Federal de Juiz de Fora para participar das atividades obrigatórias do curso.

No ano seguinte, em 2020, a pandemia de COVID-19 nos colocou em isolamento social, gerando medo, angústia e apreensão diante do novo e temido cenário. Nesse mesmo ano, fui redistribuída para a Universidade Federal de Ouro Preto, onde continuo atuando. Essa mudança trouxe ainda mais contato com o novo: nova instituição, novo trabalho, nova cidade e novos sentimentos. Em 2022, casei-me e, no início de 2024, descobri a gravidez do meu primeiro filho, José, que, neste momento, ainda está sendo gestado.

Esses são apenas os principais eventos que marcaram esses anos, além de muitos outros pormenores que, juntos, lembram-nos diariamente sobre a efemeridade da vida. Aceitar o efêmero é reconhecer que poucas coisas estarão sob nosso controle. É compreender que, à medida que a vida acontece, precisamos ajustar prazos, expectativas e anseios às novas circunstâncias que ela nos impõe, quase sempre, sem pedir licença. É um movimento contínuo e autônomo, que deve ser conduzido com muita resiliência e respeito por nós mesmos. Dito isso, gostaria de informar que, a partir deste momento, o texto será escrito na primeira pessoa do plural, pois entendemos que esta produção é coletiva e, individualmente, ela não existiria.

Encontrar as bases teóricas que possibilitam a análise da sociedade em sua complexidade e dinamicidade nos permite compreender as determinações do complexo de contradições entrelaçadas historicamente pelos processos sociais, políticos e econômicos em sua essência, ou seja, no real. O método que abre o caminho para a interpretação do real e serve como base deste estudo é o materialismo histórico dialético. Esse método nos permite compreender as determinações do objeto

de pesquisa para além de sua aparência fenomênica, captando-o essencialmente em suas raízes. A realidade, tal como ela é, não se dá a conhecer no campo da imediatez, pois, como nos alerta Kosik (2010), a realidade é a unidade da essência e do fenômeno.

No entanto, alcançar a compreensão do movimento do real requer um empenho da consciência em interpretar e entender seu modo de ser, afinal, a ciência seria supérflua se a manifestação e a essência das coisas coincidissem no imediato (Marx, 2013). Esse esforço é viabilizado por meio da atividade ideal presente na pesquisa científica, pois “possibilita o conhecimento do objeto da pesquisa tal como ele é em si mesmo, em sua determinação real e efetiva, independentemente dos desejos, das aspirações e das representações do pesquisador” (Netto, 2009a, p. 5).

Nesse sentido, para explorar as dimensões constitutivas do objetivo desta pesquisa, foi conduzido um estudo bibliográfico, documental e qualitativo, adequado ao escopo da pesquisa social, que trata de valores e concepções, e permite a argumentação dos resultados por meio de análise e percepções. No levantamento do estado da arte sobre a temática proposta, o estudo bibliográfico utilizou produções científicas como livros, revistas acadêmicas, dissertações e teses para estabelecer um diálogo entre os autores que discutem os temas aqui abordados. A pesquisa documental envolveu o uso de documentos oficiais do governo, os quais foram tratados de acordo com os objetivos da pesquisa. Os estudos bibliográficos, documental e qualitativo foram conduzidos utilizando a técnica de análise de conteúdo, que consiste em um conjunto de estratégias que facilitam o processo de interpretação (Prates, 2016).

É nesse contexto que se insere a temática desta pesquisa, que investiga o “combate” à pobreza nos planos de governo pós-redemocratização e a verificação da permanência da lógica embrionária do “combate” à pobreza neles. Diversas questões orientaram nossa linha de raciocínio ao conduzir este trabalho. São elas: qual é o significado da pobreza na sociedade capitalista? Qual é a lógica subjacente às primeiras iniciativas de “combate” à pobreza, às quais chamamos de modelos embrionários? Qual é a relação entre pobreza e o processo de acumulação capitalista? Qual é o conceito hegemônico da pobreza na sociedade contemporânea? Qual concepção de pobreza orienta a internacionalização do “combate”? Quais são as particularidades da pobreza na sociedade brasileira? Como a pobreza é abordada

nos planos de governo pós-redemocratização? As propostas de “combate” à pobreza nos planos de governo mantêm a lógica dos modelos embrionários?

Essas são algumas das questões que procuramos responder neste texto, com o objetivo de fundamentar a análise. Abordamos cada uma delas com embasamento teórico, buscando facilitar a compreensão e a identificação da lógica do "combate" à pobreza tanto nos modelos embrionários quanto nos planos de governo, para assim traçarmos as semelhanças ou a continuidade da lógica inicial nos últimos. Para tanto, o texto foi estruturado em quatro capítulos, os quais apresentaremos brevemente nas próximas linhas.

No entanto, antes de prosseguir com a apresentação dos capítulos, é importante esclarecer alguns pontos que devem ser bem compreendidos pelo leitor. Ao escrevermos, buscamos evitar lacunas e interpretações equivocadas, priorizando precisão nas categorias. Apesar dos esforços para com o rigor, é natural que algumas dúvidas possam surgir. Ao escrever, seja uma frase ou uma tese de doutorado, estamos nos expondo à impossibilidade de conseguir dizer tudo, mas o que foi possível. Por isso, seguem alguns esclarecimentos.

Quando mencionamos a verificação da permanência da lógica do "combate" à pobreza dos modelos embrionários nos planos de governo pós-redemocratização, não temos a intenção de comparar a realidade atual no Brasil com o período de explosão industrial na Inglaterra nem de comparar o capitalismo de então com o capitalismo atual. É importante ressaltar que estamos lidando com o mesmo sistema capitalista, com características que se mantêm imutáveis ao longo do tempo. Assim sendo, não se trata de uma comparação entre realidades temporalmente distintas e com particularidades históricas diferentes. A ideia é verificar a lógica que orienta essas propostas, pois não estamos falando de uma reinvenção desses modelos embrionários, mas sim da permanência de determinados traços que se repetem.

Outra informação importante é sobre o uso do termo "combate". O mesmo será utilizado entre aspas ao longo de todo o texto, pois entendemos que o "combate" à pobreza, de fato, não é efetivado nem tentado. No entanto, o termo é amplamente utilizado em documentos e na literatura para se referir ao que na verdade se trata de formas de alívio da pobreza ou resposta às demandas da pobreza, por fim, às formas de enfrentamento que são possíveis. Portanto, não utilizamos esse termo em um sentido possibilista, mas sim de forma crítica, e, por isso, nós o colocamos entre

aspas, reconhecendo a lacuna que pode vir a ocorrer diante da interpretação no uso dessa palavra.

Além disso, é fundamental esclarecer que a pobreza da qual falamos aqui é fruto das relações capitalistas, sendo uma das expressões da questão social e compreendida como um fenômeno que possui diversas dimensões, que não se manifesta apenas pela ausência de renda. A pobreza é, portanto, uma categoria histórica e socialmente construída.

Outro ponto é sobre a política de "combate" à pobreza. Entendemos que esse "combate" se faz por meio de políticas específicas para tal. No entanto, também compreendemos que as políticas públicas setoriais impactam o "combate" à pobreza na medida em que abordam suas diversas expressões. Essas políticas setoriais são frequentemente incluídas no escopo do "combate" à pobreza, sem uma distinção clara do que seria uma proposta de "combate" com políticas específicas para esse fim. Assim, ao longo do texto, podemos identificar políticas de "combate" à pobreza dentro desse universo mais amplo das políticas setoriais, reconhecendo que o "combate" ocorre no contexto das políticas públicas, mas sempre atentos à importância dessa distinção.

Dito isso, podemos prosseguir com a apresentação dos capítulos. O primeiro capítulo, intitulado "Sobre a pobreza", tem como objetivo apresentar e contextualizar a categoria central do texto. Esclarece qual pobreza estamos abordando, a lógica dos modelos embrionários de "combate" à pobreza, sua importância para a produção e reprodução do sistema capitalista, e como a pobreza se aprofunda com o desenvolvimento das forças produtivas, assumindo um caráter generalizado na atualidade.

No segundo capítulo, objetivamos compreender o conceito hegemônico de pobreza na sociedade contemporânea, conforme sugere o próprio título. Para isso, realizamos um resgate do conceito de pobreza nas tradições liberal e neoliberal, apontando, conseqüentemente, a relação do Estado com a questão. Além disso, trazemos à discussão a internacionalização do "combate" à pobreza e como essa questão é vista pelos "olhos" do Banco Mundial, um organismo internacional de grande importância no cenário atual do "combate" à pobreza. Por fim, refletimos sobre a concepção hegemônica de pobreza, considerando o processo da consciência, alienação, ideologia e pós-modernidade, na compreensão de que uma caracterização

da ofensiva ideológica em curso, como suporte ideológico, é eficaz para garantir o consentimento dos diferentes segmentos da sociedade.

No terceiro capítulo, intitulado "A formação sócio-histórica brasileira e as iniciativas de "combate" à pobreza no Brasil", propomos um breve resgate sobre a formação do capitalismo emergente no país e como as particularidades desse processo determinaram os rumos posteriores da relação entre Estado, sociedade e o "combate" à pobreza. Também revisamos as iniciativas de "combate" à pobreza nos governos, desde a Velha República até Bolsonaro.

No quarto e último capítulo, analisamos os planos de governo pós-redemocratização, desde Sarney até Bolsonaro. O acesso aos planos de governo e outros documentos oficiais não se deu por apenas uma busca simples na internet. Como, por exemplo, a obtenção do segundo plano de governo de Fernando Henrique Cardoso, que não estava disponível em nenhum repositório público. Foi necessário entrar em contato diretamente com a Fundação FHC, que enviou o documento por e-mail. O processo de busca pelos planos exigiu uma cuidadosa verificação da autenticidade e confiabilidade das fontes, de forma a garantir que os documentos consultados fossem de fato os planos ou documentos oficiais. Por esse motivo, busquei informações exclusivamente em fontes oficiais, como a Biblioteca da Presidência da República, o site do Tribunal Superior Eleitoral e acervos dos próprios partidos políticos.

O objetivo em analisar os planos de governo foi identificar a relevância dada à pobreza nos planos e a lógica subjacente nas propostas de "combate" à pobreza, a fim de verificar a possibilidade de afirmar que essa lógica é a mesma das propostas embrionárias de "combate" à pobreza. Por fim, realizamos uma análise dialética dos modelos embrionários, dos planos de governo e da internacionalização do "combate" à pobreza, examinando esses pontos dentro do complexo estrutural e apresentando nossas críticas. As considerações finais reafirmam a tese apresentada no último capítulo, encerrando — ou pretendendo encerrar — as reflexões da pesquisa.

## CAPÍTULO I - SOBRE A POBREZA

### 1.1 Os modelos embrionários de “combate” à pobreza

A produção e reprodução do capitalismo e as relações sociais, políticas e econômicas que delas advêm nos fazem, de maneira iminente, remeter o fenômeno da pobreza a uma das consequências dessas relações. De fato, na atualidade, essa relação é intrínseca. Entretanto, a pobreza é um fenômeno presente nas relações e vivências dos seres humanos desde as primeiras formas de sociedade.

É relevante ressaltar que a pobreza, no decorrer da história, ganhou conceitos, explicações e fundamentos diversos, advindos de diferentes correntes ideo-teórico-metodológicas e de diferentes realidades históricas, resguardando as particularidades temporais e territoriais de cada localidade. Dessa forma, para compreender o pauperismo de hoje, faz-se necessária uma construção da historicidade dos pobres, apontando o papel social dos mesmos nos contextos históricos, políticos e econômicos, destacando a não naturalidade dessa condição.

Neste texto, o enfoque será no fenômeno da pobreza, ou pauperismo, inerente ao modo de produção capitalista - MPC, e que está diretamente relacionado à questão social, possibilitada pela industrialização e o conseqüente trabalho assalariado. Conforme afirmou Engels (2010, p. 87), “classes pobres e trabalhadoras sempre existiram [...] porém, pobre como esses, trabalhadores como esses, que dizer, proletários, não existiram sempre”.

“A designação desse pauperismo pela expressão questão social, relaciona-se diretamente aos seus desdobramentos sócio-políticos” (Netto, 2009c, p. 154). O autor complementa ainda que a expressão “questão social” surgiu em função do “fenômeno mais evidente da Europa Ocidental que experimentava os impactos da primeira onda industrializante, iniciada na Inglaterra no último quartel do século XVIII: trata-se do fenômeno do pauperismo” (Netto, 2009c, p. 153). Desse modo, parafraseando Santos (2012), tratar do pauperismo requer uma compreensão mínima do período chamado por Marx de “acumulação primitiva do capital<sup>1</sup>”, que configura a pré-história do capitalismo.

---

<sup>1</sup> Ver Marx (2013), capítulo XXIV, intitulado “A assim chamada acumulação primitiva”.

Nas sociedades que existiram anteriormente à capitalista, de maneira geral, a pobreza se relacionava à insuficiência de produtos, insumos e alimentos necessários para todos, e isso ocorria em função do baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas, materiais e sociais, que vieram a se desenvolver em larga escala na sociedade capitalista. É interessante ressaltar que, segundo Polanyi (2000), as sociedades anteriores à capitalista possuíam alguma forma de organização econômica; porém, nenhuma delas tinha como base uma economia controlada por mercados. As trocas, com as quais se obtinham ganhos e lucros, não se revestiam de grande importância na economia. “Embora a instituição do mercado fosse bastante comum desde a Idade da Pedra, seu papel era apenas incidental na vida econômica” (Polanyi, 2000, p. 62).

Segundo Seabra (2015), o pobre era visto como um estado permanente a partir da vontade divina, ou seja, nascer na condição de pobre era aceitável socialmente, e o fato de ser compreendido como um propósito divino fomentou diversas ações de caridade da monarquia e da igreja, que intermediavam os donativos, estabelecendo uma rede de caridade e assistencialismo. Nessa época, afirmou Castel (1998)<sup>2</sup>, se havia pobres, havia a igreja, reafirmando a importância da igreja na lida com os desfavorecidos.

É importante compreender que “a estrutura econômica da sociedade capitalista surgiu da estrutura econômica da sociedade feudal. A dissolução desta última liberou os elementos daquela” (Marx, 2013, p. 786). A sociedade feudal, que era fundamentalmente agrária, com predomínio de grandes propriedades pertencentes principalmente aos senhores feudais e ao clero, passa, ao longo do processo de transição e transformação, para uma realidade de comunidades urbanas. O novo mundo que se apresentava trazia, além das novas atividades que exigiam aptidão para além das agrárias, muitas dificuldades que ainda eram pouco conhecidas. Conforme observou Engels (2010, p. 60), ao analisar a situação da classe trabalhadora na Inglaterra, “com a Revolução Industrial [...] famílias que residiam em

---

<sup>2</sup> Robert Castel (1998) faz uma abordagem histórico-sociológica da questão social em sua obra “As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário” e revela aspectos significativos do movimento histórico da sociedade capitalista; porém, o autor não busca em sua obra desvelar as determinações da questão social como expressão indissociável da sociedade capitalista.

pequenas cidades, no campo (população rural dispersa), se deslocaram para os grandes centros, para as “novas” imensas cidades industriais”.

Dessa forma, segundo Marx (2013), a acumulação primitiva é o processo histórico de separação entre produtor e meio de produção. Tão logo a produção capitalista esteja de pé, ela conserva essa separação e a reproduz em escala cada vez maior. Ela aparece como “primitiva” porque constitui a pré-história do capital e do modo de produção capitalista. Castel (1998) vai dizer que esse novo momento é um mundo frágil por duas razões pelo menos: primeiro pelo superpovoamento que realça a insuficiência dos recursos em relação à população crescente; e segundo pelo aprofundamento da diferenciação social que estremece os controles tradicionais. O autor cita, como exemplo, a existência de “manifestações de mobilidade descendente (o pobre envergonhado) e de desajuste entre a oferta e a procura de ocupações (mendigo válido)” (Castel, 1998, p. 111), como fatos que já traziam a realidade do novo mundo e que abalavam a estrutura que transitava para o capitalismo. Contudo, mesmo diante da falta de recursos suficientes, a população seguia em uma crescente.

Os inúmeros trabalhadores que saíram do campo, os imigrantes rurais, representavam uma mão de obra pouco qualificada para as novas atividades que surgiam, as quais, naquele momento, passavam a ser essencialmente urbanas. Esse grupo<sup>3</sup>, segundo Castel (1998), forma uma população residual de antigos camponeses com ruptura com sua cultura rural. “Assim, o pauperismo deve suas origens às mutações das estruturas agrárias, mas é na cidade que se manifesta em toda a sua amplitude” (Castel, 1998, p. 113).

Contudo, o empobrecimento em larga escala que se expandia no período em que a sociedade transitava para o capitalismo, que somava cada vez mais “mendigos e vagabundos”, não era uma mera consequência de poucas oportunidades de trabalho ou baixos salários. Diz Castel (1998, p. 116) que “não se verifica tal correlação aqui: os salários, bem como a demanda global de trabalho, aumentam, e, no entanto, o número dos rejeitados cresce igualmente”. Esses “desfiliados” vão se tornar os “inúteis para o mundo”, chamados de vagabundos<sup>4</sup> (Castel, 1998). Desse

---

<sup>3</sup> “Gradativamente, a classe dos tecelões-agricultores foi desaparecendo, sendo de todo absorvida na classe emergente dos exclusivamente tecelões, que viviam apenas de seu salário e não possuíam propriedade, nem sequer a ilusão de propriedade que o trabalho agrícola confere – tornaram-se, pois, proletários” (Engels, 2010, p. 49).

<sup>4</sup> O uso do termo será explicado ao longo do texto.

modo, “o proletário e o miserável são os dois lados mesmos do processo de expropriação ou “acumulação primária” (Linebaugh, 1984, p. 18).

Pode-se dizer que, para ser visto como um vagabundo, bastava estar em situação de pobreza. Castel (1998) vai dizer que até o século XVI<sup>5</sup> o termo vagabundo estava relacionado a indivíduos mal-afamados, ou seja, aqueles que mendigavam sem motivo, velhos, mendigos que simulavam enfermidades, ociosos, tratantes, indolentes. Frequentemente, incluíam-se, nesses grupos, pessoas que exerciam profissões de “má reputação” como malabaristas, cantores, entre outros, bem como profissões “condenadas” como prostitutas e até mesmo operários e barbeiros. Foi em um decreto de Francisco I<sup>6</sup>, do ano de 1534, que se observou uma das primeiras definições documentadas sobre a vagabundagem, na qual se lê: “todos os vagabundos ociosos, gente sem fé nem lei e outros que não tem nenhum bem para mantê-lo e que não trabalham e nem lavram a terra para ganhar a vida” (Castel, 1998, p. 120).

Dessa maneira, pode-se perceber que o fato de não possuir um trabalho que proporcione uma forma de sobrevivência e o fato de não possuir fé são características centrais da vagabundagem. O autor (Castel, 1998) segue exemplificando outras definições de vagabundo que vieram posteriormente, como em 1566, um edito de Charles IX, que se referia à profissão de doméstico: “vagabundos são pessoas ociosas, preguiçosas, pessoas que não pertencem a um senhor, pessoas abandonadas, sem domicílio, ofício e ocupação”, ou, como foi descrito no decreto da polícia de Paris “pessoas que só são úteis como números ou o peso inútil da terra”. Ainda, em 1701, tem-se, conforme descrito (ou praticamente reproduzido) no Código Penal Napoleônico: “Declaramos vagabundos e pessoas sem fé nem lei aqueles que

---

<sup>5</sup> “Com os governos da dinastia dos Tudor (1485–1603), a Coroa inglesa passou a assumir papel crescente no estabelecimento das diretrizes para a gestão da pobreza. O século XVI é marcado pela multiplicação de um novo tipo de pobre que não se enquadrava na concepção eclesiástica dos períodos passados, dividida entre as figuras dos mercedores (os incapacitados para o trabalho e que eram, por isso, dignos de caridade) e os vagabundos (os que optavam pela vida viciosa). O regime Tudor deparava-se agora com o trabalhador desempregado ou subempregado, gente apta e ávida por trabalhar em troca do próprio sustento, mas incapaz de encontrar oportunidades para fazê-lo. Essa categoria já existia no medievo e cresceu com o colapso da ordem feudal na Inglaterra, que se inicia com a peste, tornando-se cada vez mais comum graças às mudanças nas relações econômicas rurais que caracterizam a transição do feudalismo para o capitalismo agrário” (Bastos, 2018, p. 138).

<sup>6</sup> Rei da França de 1515 até 1547.

não têm profissão, nem ofício, nem domicílio certo, nem lugar para substituir e que não são reconhecidos e não podem valer-se de recomendação de pessoas dignas de fé que atestem sobre sua boa conduta e bom costume”. Outro exemplo é descrito em um decreto real de 1764, no qual, ao definir sobre a vagabundagem, constava “todos aqueles que não têm profissão nem ofício há mais de seis meses”.

Ocorria que os vagabundos, mesmo sendo pessoas válidas para o trabalho, eram vistos como parasitas da sociedade, um grupo de inúteis que dependiam dos recursos de outrem e que causavam inquietação e insegurança às “pessoas de bem”. Em virtude dessa realidade, medidas diversas foram adotadas em relação aos pobres nos séculos que sediaram a acumulação primitiva e a efetiva transição para a sociedade capitalista. Algumas dessas legislações são anteriores à efetiva Revolução Industrial, em uma realidade pré-capitalista, que transitava, em meio às mudanças e novas realidades, da sociedade feudal, para a industrial. O que se pode afirmar é que todas elas traziam a ideia de que os homens deveriam ser úteis para o trabalho; não qualquer forma de trabalho, mas aquela que já demonstrava a sua centralidade na sociedade que surgia: o trabalho assalariado. Conforme relata Dorigon (2006, p. 150), “o não engajamento nos meios de produção como força de trabalho representava perigo para a sociedade, e as medidas previstas para tais situações iam de simples punições até a execução do marginalizado”.

Segundo Castel (1998), uma das primeiras medidas direcionada aos vagabundos foi o chamado “banimento”, em que os mesmos eram banidos de determinada comunidade, submetendo-os a uma situação “sem rumo”, pois eram obrigados a buscar outros locais para viver a mesma situação de pobreza. Para o autor (Castel, 1998, p. 123), “o banimento representava o desaparecimento do ‘vagabundo’ no plano da fantasia, mas não o realizava”. Não demorou para que essa medida fosse percebida como inoperante, pois não resolvia o problema. Em determinados momentos, a pena de morte<sup>7</sup> também foi adotada como medida em relação aos vagabundos, “assim, não só a vagabundagem é em si mesma um delito, como pode constituir o delito máximo” (Castel, 1998, p. 124).

---

<sup>7</sup> Na França, a declaração de Henrique II, de 18 de abril de 1556, [...] manda que sejam levados à prisão para serem condenados à pena de morte. A sentença sem recurso é de execução imediata (Castel, 1998, p. 123).

Contudo, a alternativa mais utilizada em relação aos vagabundos era colocá-los como úteis diante do trabalho. Essa foi a medida mais adotada, e, segundo Castel (1998), constituiu a grande constante de toda a legislação sobre a vagabundagem. O trabalho obrigatório, leia-se forçado, através da reclusão, tornou-se a grande medida em relação aos mendigos e vagabundos. Na Inglaterra, o decreto real de 1547 é um exemplo de como eram obrigados ao trabalho, pois ordenou que os ociosos (que tenham ficado mais de 3 dias sem trabalhar) fossem levados à presença de dois juízes para que tivessem sua testa marcada com um “V”, passando assim, a ser posse do denunciante (Castel, 1998). Outro exemplo são os “depósitos de mendicância”, criados na França, ano de 1767, com objetivo similar. A verdade é que, sem trabalho e sem moradia, “esse proletariado inicial era jogado nas estradas e caminhos, onde ficava sujeito à crueldade implacável de um código criminal e trabalhista tão severo e aterrorizante como nunca antes houve na história moderna” (Linebaugh, 1984, p. 18).

Logo, esse grupo de vagabundos, ociosos, mendigos, ou “proletariado inicial” conforme denomina Linebaugh (1984), era a população que vivia no pauperismo naquela época. “O mais provável é que a maior parte deles represente o que hoje chamaríamos de desempregados subqualificados em busca, de modo mais ou menos convincente, de um emprego<sup>8</sup>” (Castel, 1998, p. 129). Segue o autor afirmando que “a questão da vagabundagem é o modo pelo qual se expressa a questão social na sociedade pré-industrial” (Castel, 1998, p. 143).

Dessa feita, como podemos observar, a população pobre já era notada pelas classes e organizações que detinham o poder, que, como resposta às demandas dos mais necessitados, formularam iniciativas voltadas à pobreza, com características muito pontuais, marcadas pela coerção e assistencialismo, e que podem ser identificadas como protoformas de política social, caracterizando-se como modelos embrionários de “combate” à pobreza. Em geral, as iniciativas não visavam ao bem comum, mas eram voltadas a punições para a vagabundagem. As mais conhecidas e citadas na literatura são as leis inglesas que se desenvolveram no período pré-Revolução Industrial. Castel (1998) reforça que, justamente na Inglaterra, um conjunto de disposições que ele chama de “código coercitivo do trabalho” assumiu o caráter mais sistemático. Behring e Boschetti (2011) identificam as principais: 1) Estatuto dos

---

<sup>8</sup> Não o desemprego tal como conhecemos na sociedade capitalista industrial/contemporânea, mas o desemprego relacionado a uma situação de não ocupação na sociedade pré-industrial.

Trabalhadores, de 1349; 2) Estatuto dos artesãos (Estatuto dos Aprendizes), de 1563; 3) Lei dos Pobres, de 1601; 4) Lei de domicílio (*Settlement Act*), de 1662<sup>9</sup>; 5) *Speenhamland Act*, de 1795; 6) Lei Revisora das Leis dos Pobres ou Nova Lei dos Pobres, de 1834.

Segundo Pereira (2006), a Lei dos Pobres de 1601<sup>10</sup> oferecia assistência aos necessitados, que eram classificados em capazes e incapazes. Os incapazes — idosos, crianças e deficientes — recebiam um subsídio em dinheiro; os capazes eram obrigados a trabalhar. Porém, para que pudessem usufruir da assistência, eram internados em abrigos, como as *workhouses*, onde eram obrigados a trabalhar e para tanto recebiam auxílios mínimos, como alimentação. Essas legislações faziam a separação entre pobres mercedores e não mercedores, sendo que os primeiros recebiam algum tipo de “ajuda”, mínima, com base no dever cristão da ajuda, e não na perspectiva do direito (Behring; Boschetti, 2011). Para Duayer e Medeiros (2003, p. 241), essa legislação, do século XVI, “instituiu um aparato oficial, centrado nas paróquias, destinado a amparar os trabalhadores pobres sob os auspícios da taxa dos pobres”. Ademais, reforçam os autores (Duayer e Medeiros, 2003) que, durante a vigência dessa lei, a Inglaterra cuidou do pauperismo através da beneficência pelo caminho burocrático.

Dessa forma, as *workhouses* eram instituições consideradas na época pelos “setores dominantes ingleses como uma cura para todas as doenças sociais, pois resolveriam os problemas gerados pela sociedade em transição, educando e controlando os que lhe estavam à margem” (Dorigon, 2006, p. 150). Além disso, segue o autor (Dorigon, 2006, p. 150), não se deve esquecer de seu principal objetivo, que “era disciplinar os seus internos para, quando retornassem ao convívio social, ingressarem no trabalho [...] o propósito era a formação de homens, mulheres e crianças para viverem na sociedade do trabalho, [...] desencorajando-os de viver no crime e na ociosidade”. É importante ressaltar que as *workhouses* tinham um caráter

---

<sup>9</sup> “Decretou que apenas os pobres devidamente ‘assentados’ em uma paróquia poderiam ser socorridos por ela. A condição de assentado era obtida por nascimento na paróquia, matrimônio com um paroquiano ou ao se residir por lá durante um período pré-estabelecido de tempo. Seu objetivo era evitar que multidões empobrecidas vagassem rumo às paróquias mais ricas em busca de auxílio” (Bastos, 2018, p. 140).

<sup>10</sup> Lei implementada durante o reinado da Rainha Elizabeth I (1558–1603). Essa lei é resultado da consolidação de leis anteriores que penalizava os pobres por mendicância e vagabundagem. Ficou conhecida como Lei dos Pobres elizabetana.

muito rígido de formação e educação para o trabalho, marcado por um sistema de crueldade física e psicológica e de humilhação para com aqueles que viviam na pobreza. “Os internos deveriam ter vergonha e medo de sair da *workhouse* e não se inserir na sociedade por meio do trabalho” (Dorigon, 2006, p. 150). Descreve Linebaugh sobre a rigidez e violência que atravessou a legislação embrionária voltada aos pobres:

[...] sob Henrique VIII, um vagabundo podia ser açoitado, ter as orelhas decepadas, e ser enforcado; sob Eduardo VI, ter o peito marcado a ferro com letra “V” e escravizado por dois anos; sob Elizabeth I, açoites e banimento para o serviço das galés e a Casa de Correção. O código criminal elaborado sob Eduardo VI não era muito menos violento contra os sem propriedade e o que Autolycus chamou de “gatunos de ninharias sem importância”. Do mesmo modo, o Estatuto dos Artífices e a Lei dos Pobres eram grandes esforços legais para impor o trabalho aos pobres (Linebaugh, 1984, p. 19).

A Lei dos Pobres de 1601 foi revogada em 1795 pela *Speenhamland Law*. Segundo Pereira (2006, p. 239), essa lei foi a primeira legislação de transferência de renda para pobres da história, concedendo um valor mínimo para cada indivíduo, baseado no valor do trigo/pão, da época. Não havia um direcionamento somente para aqueles que estavam sem trabalhar, em situação de pobreza, pois existia um valor mínimo estabelecido, e todos recebiam o auxílio até alcançar esse valor. O efeito mais visível foi uma pobreza generalizada da população que recebia o auxílio, pois a aristocracia obrigava os trabalhadores a sobreviverem da quantia mínima recebida do Estado.

Uma questão interessante em relação à *Speenhamland Law* é que, “mesmo durante o período mais ativo da Revolução Industrial, de 1795 a 1834, impediu-se a criação de um mercado de trabalho na Inglaterra através desta lei” (Polanyi, 2000, p. 99). Ora, mas como essa lei poderia exercer um papel tão forte, que seria o de obstar o estabelecimento do livre mercado? Segundo Polanyi (2000), essa lei reforçava o paternalismo no trabalho, já que assegurava ao pobre uma renda mínima. Ela introduziu o que autor chamou de “direito de viver” e atrapalhou a instauração do mercado de trabalho, pois tinha-se a compreensão de que ninguém trabalharia se pudesse sobreviver sem ter que exercer alguma atividade.

Dessa forma, enquanto que, sob a Lei dos Pobres de 1601, os aptos ao trabalho se viam na obrigatoriedade de trabalhar em troca de qualquer salário e somente os inaptos recebiam alguma forma de assistência, sob a vigência da *Speenhamland Law*, todos recebiam uma quantia até o alcance da renda mínima conferida à época. "Ora, nenhum trabalhador tinha qualquer interesse material em satisfazer seu empregador, uma vez que a sua renda era a mesma qualquer que fosse o seu salário" (Polanyi, 2000, p. 101).

Segundo Behring e Boschetti (2011), as leis promulgadas até 1795 tinham como objetivo principal manter a ordem de castas e impedir a livre circulação da força de trabalho. O pobre, ou vagabundo, tinha que aceitar qualquer trabalho que lhe fosse oferecido, sem negociar ou dialogar a respeito de condições de trabalho ou remuneração. Conforme descrito acima, a *Speenhamland Law* (1795) tinha um caráter diferente das anteriores, pois garantia assistência àqueles que estivessem aptos ou inaptos ao trabalho, empregados ou desempregados, que recebessem um valor abaixo de determinado rendimento; porém, exigia que o trabalhador permanecesse naquela localização geográfica de sua mão de obra (Castel, 1998). Assim, conforme mencionam Duayer e Medeiros (2003, p. 241), no final do século XVIII, diante "do terrível aumento do pauperismo", o Parlamento inglês considerou imperativo reformar a legislação. A epidemia da pobreza foi de imediato atribuída a uma "deficiência administrativa". Conforme mencionou Castel (1998), tudo que a sociedade do século XVIII comportou de progressista conspirou para fazer do livre acesso ao trabalho a nova formulação da questão social.

Foi revogada, assim, a *Speenhamland Law*, que ficou conhecida também como "taxa dos pobres", dando lugar, em 1834, à chamada Nova Lei dos Pobres, pois, "na verdade descobriu o Parlamento que "a [própria] medida legal contra o mal social, a beneficência, alimentava o mal social" (Castel, 1998, p. 241). O autor (Castel, 1998) explica ainda que conclusões como as mencionadas estão fundamentadas nas ideias de Malthus<sup>11</sup>, que defendia que os pobres têm inclinação de se multiplicarem mais rapidamente que os meios de subsistência, e, portanto, sob essa percepção, a

---

<sup>11</sup> A Teoria malthusiana foi elaborada por Thomas Robert Malthus no ano de 1798 e defendia que a população cresceria em ritmo acelerado, superando a oferta de alimentos, o que resultaria em problemas como a fome e a miséria. A partir do pensamento de Malthus, a beneficência representaria um estímulo à miséria.

beneficência seria uma péssima alternativa, ao representar um estímulo público à miséria.

O Parlamento inglês associa a “filantrópica” teoria de Malthus com a “opinião de que o pauperismo é a miséria de que são culpáveis os próprios trabalhadores”. Não custou concluir portanto que a miséria, “em lugar de ser prevenida como uma desgraça, deve ser reprimida e castigada como um crime”. Inspirado por tais ideias que encaravam a miséria como falha moral dos miseráveis, o Parlamento eliminou qualquer proteção para os trabalhadores aptos, exceto o trabalho nas *workhouses*, concebidas para desencorajar os “miseráveis a buscar refúgio contra a morte por fome (Duayer e Medeiros, 2003, p. 242).

“A *Poor Law Amendment* (Emenda da Lei dos Pobres) de 1834 [...] fora vista como ponto de partida do capitalismo moderno, porque puseram um ponto final no domínio do latifundiário benevolente e seu sistema de abono” (Polanyi, 1984, p. 102). Ainda, segundo o autor, a Nova Lei dos Pobres foi uma demanda do capitalismo para revogar a *Speenhamland Law*, constituindo os interesses da população trabalhadora em geral contra o funcionamento do mercado.

A nova Lei dos Pobres (1834), já no contexto da irrupção da Revolução Industrial<sup>12</sup>, diferentemente das demais, tinha o sentido de liberar a mão de obra necessária à institucionalização da sociedade de mercado, para que a nova forma de trabalho pudesse ser dinamizada e disponibilizada perante a industrialização. Assim, o capitalismo demandou que aqueles que estavam sendo “atendidos” pelas legislações para os pobres, ficassem disponíveis para inserção no mercado de trabalho. Daí tem-se a criação da Nova Lei dos Pobres de 1834, que tinha o mesmo “caráter repressor da lei de 1601, a ponto de criar o chamado ‘princípio da menor elegibilidade’, segundo o qual qualquer benefício social ao pobre deveria ser menor do que o pior salário” (Pereira, 2006, p. 240).

Dessa forma, a Lei dos Pobres de 1834 foi uma demanda do processo de industrialização, para atender a requisições do mercado de trabalho, que necessitava

---

<sup>12</sup> A história já foi contada inúmeras vezes: como a expansão dos mercados, a presença do carvão e do ferro, assim como de um clima úmido propício à indústria do algodão, a multidão de pessoas despojadas pelos novos cercamentos do século XVIII, a existência de instituições livres, a invenção das máquinas e outras causas interagiram de forma tal a ocasionar a Revolução Industrial. Já se demonstrou, conclusivamente, que nenhuma causa única merece ser destacada da cadeia e colocada à parte como a causa daquele acontecimento súbito e inesperado (Polanyi, 1984, p. 59).

de trabalhadores disponíveis. Nessas circunstâncias, ela foi “bem-sucedida, pois, como a internação nos abrigos e *workhouses* era humilhante [...] os pobres preferiam recorrer ao mercado de trabalho onde perpetuavam a sua miséria em decorrência dos baixos salários [...]” e da falta de condições humanas de trabalho (Pereira, 2006, p. 260). Além disso, relatou Engels (2010, p. 76) sobre as péssimas condições em que viviam os trabalhadores na Inglaterra no início da industrialização, que “no fim das contas, porém, os que dispõem de todo modo de um teto são mais felizes que aqueles que não o têm: todas as manhãs, em Londres, 50 mil pessoas acordam sem a menor ideia de onde repousarão a cabeça na noite seguinte”, ou seja, as *workhouses* representavam, apesar de toda a crueldade, um teto para descansar durante a noite.

É importante deixar claro que, mesmo distanciadas por mais de 200 anos, a Lei dos Pobres de 1601 e a Nova Lei dos Pobres de 1834 “estão intimamente ligadas, em vista de sua comum preocupação com a formação do homem pobre, não enquadrado nas transformações que ocorriam na Inglaterra” (Dorigon, 2006, p. 67). Dessa forma, a nova Lei dos Pobres restabeleceu a assistência interna nas *workhouses* e retomou com o trabalho obrigatório àqueles pobres que eram aptos às atividades laborais, colocando os pobres e miseráveis à mercê da nova sociedade que insurgia, a sociedade capitalista. Essa condição comprova que a ideia central da Lei dos Pobres de 1601 se reproduzia através da Nova Lei Pobres, de 1834, que manteve sua essência voltada ao controle e à assistência à população pobre, não o suficiente para que pudessem viver bem, mas sempre tendo o trabalho como estímulo para que os pobres pudessem sair de sua condição. Assim, a pressão política pela instituição da Nova Lei dos Pobres “pode ser compreendida como uma das etapas no processo de amadurecimento da burguesia industrialista na condição de classe dirigente” (Bastos, 2018, p. 136).

O trabalho aparecia nessa condição com um caráter, além de obrigatório, punitivo, pois, para sair da condição de miserável, a única alternativa era o trabalho, reforçando a centralidade do trabalho na sociedade que se iniciara. O fundamento era não dar aos pobres mais do que necessitavam para sobreviver, para que não ficassem preguiçosos, ou pudessem, por exemplo, poupar algum valor para sua segurança. Polanyi (2000) mencionou que muitas foram as atrocidades burocráticas cometidas contra os pobres durante a década seguinte a 1834 pela nova autoridade centralizada na Lei dos Pobres; contudo, reforça o autor (Polanyi, 2000, p. 105) que “foram apenas

esporádicas e quase nulas quando comparadas aos efeitos gerais da mais potente de todas as instituições modernas — ‘o mercado de trabalho’”.

Aqui a pobreza é vista em seu viés clássico liberal, que se mescla ao pensamento positivista e conservador<sup>13</sup>. É interessante ressaltar que o liberalismo pode ser compreendido como o pensamento predominante da classe dominante, a burguesia. É o pensamento liberal que “funda e legitima a propriedade privada através do trabalho [...] e promove a liberdade econômica como forma de estabelecer as relações sociais no mercado” (Siqueira, 2013, p. 31). Ou seja, é o liberalismo que dá as bases ideológicas do pensamento burguês, que é o pensamento dominante na sociedade capitalista, pois, conforme disseram Marx e Engels (2009, p. 67), “as ideias da classe dominante são, em todas as épocas, as ideias dominantes, ou seja, a classe que é o poder material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, o seu poder espiritual dominante”.

Era nesses moldes, portanto, que se desenvolvia a Nova Lei dos Pobres a partir de 1834 e em especial na segunda metade do século XIX, com “ênfase à utilização do trabalho como fonte de riqueza, sendo formada basicamente pela ideia de que o que fazia, naquele momento histórico, uma nação rica e poderosa, era essencialmente o emprego em massa de pobres laboriosos e disciplinados, que deveriam trabalhar até a exaustão” (Pereira, 2009, p. 66).

Poucos estatutos foram mais desumanos que a Lei dos Pobres de 1834, que tornava qualquer socorro social “menos elegível” que o mais baixo salário vigente, confinava-o a centros de trabalho com características de penitenciária, separando pela força maridos, mulheres e filhos, a fim de castigar os pobres por sua indigência e desencorajá-los da perigosa tentação de procriar novos miseráveis. A lei nunca foi inteiramente aplicável, pois onde os pobres tinham força resistiram a seus extremos, e com o tempo ela se tornou um pouco menos rigorosa [...] E por essa época – na verdade, até a década de 1850 – pelo menos 10% da população inglesa era formada de indigentes (Hobsbawm, 1978, p. 83).

Pereira (2009, p. 76) afirma que a Nova Lei dos Pobres pretendia, portanto, “revolucionar o sistema de proteção social com promessas de felicidade para o maior número de pessoas, por meio do trabalho, da autoajuda e do alívio da pesada carga

---

<sup>13</sup> A compreensão da pobreza sob a ótica liberal e a relação com o positivismo e conservadorismo serão discutidas no próximo capítulo.

tributária comprometida com a pobreza”. Era uma proposta comprometida com a ideologia liberal, que nasceu e cresceu junto ao sistema capitalista, seu modo de produção e sua sociabilidade, sendo esses elementos inseparáveis. Conforme afirma Machado (2011, p. 28), nas Leis dos Pobres o que se procurava garantir era a “manutenção biológica dos trabalhadores [...], mantê-los vivos significava garantir que os proprietários dos meios de produção teriam a força de trabalho necessária para manter em funcionamento as máquinas da Revolução Industrial”.

Desse modo, a Nova Lei dos Pobres, entre os outros modelos embrionários de “combate” à pobreza, estava inserida em um contexto mais maduro no que diz respeito à industrialização, pois, enquanto as anteriores se encontravam em um ambiente em que a sociedade transitava para o capitalismo, vivenciando esse período de transformação e inserção na nova realidade, a Nova Lei dos Pobres já vigeu permeada pela realidade das demandas do MPC<sup>14</sup>. Essa reflexão é importante, pois o proletariado, nessa ocasião, já tinha um caráter mais nítido enquanto classe, e a “situação da classe operária é a base real e o ponto de partida de todos os movimentos sociais de nosso tempo porque ela é, simultaneamente, a expressão máxima e a mais visível manifestação de nossa miséria social” (Engels, 2010, p. 42).

O fato é que, com o processo de industrialização e o novo formato de trabalho decorrente desse processo, ou seja, o trabalho subordinado ao MPC, a pobreza assumiu novas características, bem como a forma de as classes dominantes lidarem com a mesma. Conforme mencionou Polanyi (2000), a Revolução Industrial foi apenas o começo de uma revolução tão extrema e radical [...], porém o novo credo era totalmente materialista e acreditava que todos os problemas humanos poderiam ser resolvidos com o dado de uma quantidade ilimitada de bens materiais. Assimilemos no item que se segue o processo que possibilitou que a pobreza, tal como a conhecemos hoje, se tornasse parte intrínseca e necessária ao MPC.

## **1.2 Produção e acumulação capitalista e o inerente pauperismo**

---

<sup>14</sup> “Evidentemente não se pode falar de um momento preciso de surgimento do capitalismo, mas de um conjunto de circunstâncias, de condicionalidades materiais, criando os fluxos históricos que permitem o seu surgimento” (Martinelli, 2008, p. 34).

A pobreza, no modo de produção capitalista, não é explicável de forma autônoma, como se tivesse origem em si própria, e não é um fenômeno isolado. Ela é produto do capitalismo, necessária, inerente e ineliminável ao processo de produção e reprodução desse modo de acumulação. Entendamos essas afirmações adiante.

A possibilidade de produzir através do trabalho nas mais diversas sociedades sempre esteve submetida às relações sociais construídas pelos homens. No entanto, com o desenvolvimento do modo capitalista de produzir os bens necessários à vida humana, as relações sociais assumiram uma relação contraditória na medida em que o trabalho tomou uma forma particular, uma relação de compra e venda da força de trabalho, elementar ao modo de produção que se iniciara.

Para Marx (2013), o processo que cria a relação capitalista não pode ser senão o processo de separação entre o trabalhador e a propriedade das condições de realização do seu trabalho, processo que, por um lado, transforma em capital os meios sociais de subsistência e de produção, e, por outro, converte os produtores diretos em trabalhadores assalariados. Essa é a marca elementar dessa sociedade, pois as relações sociais passam a configurar-se relações econômicas em decorrência da venda da força de trabalho como uma mercadoria. Assim, inaugurou-se uma forma inédita de divisão social do trabalho. Foi em decorrência desse fato que “Marx preocupou-se em saber por que e como se haviam criado condições nas quais o trabalho, de condição natural para a realização, chegara a se tornar seu algoz” (Konder, 2009, p. 42).

No modo de produção capitalista, quando pensamos em trabalho, obrigatoriamente tem-se, de um lado, o possuidor do dinheiro e, de outro, o possuidor apenas da sua força de trabalho, que, para Marx (2013), é o conjunto das faculdades físicas e mentais existentes no corpo e personalidade viva de um ser humano, as quais ele põe em ação toda vez que produz valores de uso de qualquer espécie. Estabelecidas as relações sociais, realçam-se, portanto, duas classes antagônicas<sup>15</sup>, que se defrontam como possuidor da mercadoria força de trabalho e possuidor de dinheiro e ocorre a compra e a venda da força de trabalho. Diz Marx (2013, p. 255):

---

<sup>15</sup> “Por burguesia entende-se a classe dos capitalistas modernos, que são proprietários dos meios de produção social e empregam trabalho assalariado. Por proletariado, a classe dos trabalhadores assalariados modernos, que, não tendo meios de produção próprios, são obrigados a vender sua força de trabalho para sobreviver [Nota de Engels à edição inglesa de 1888]” (Marx; Engels, 2011, p. 39).

“A utilização da força de trabalho é o próprio trabalho. O comprador da força de trabalho a consome fazendo com que seu vendedor trabalhe”.

Estabelecida essa relação, em que “o trabalhador labora sob o controle do capitalista, a quem pertence seu trabalho” (Marx, 2013, p. 262), à medida que vai se desenvolvendo e estabilizando esse processo de compra e venda, abre-se um novo período da história humana, no qual os bens necessários à vida humana são produzidos como mercadoria. “Quando a produção de mercadorias e sua correspondente divisão do trabalho se expandem, essa situação se transforma completamente, até manifestar-se plenamente, no estágio do capitalismo desenvolvido” (Kofler, 2010, p. 145).

Sobre a forma mercadoria no processo de produção capitalista, importa demonstrar sua importância e centralidade para o mesmo. Marx (2013, p. 113) exalta que “a riqueza das sociedades onde reina o modo de produção capitalista aparece como uma ‘enorme coleção de mercadorias’, e a mercadoria individual como sua forma elementar”. Como se pode perceber, a mercadoria é o ponto-chave das relações capitalistas. O processo de troca de mercadorias, ou seja, compra e venda, é atividade habitual e essencial nesse modo de produção. A mercadoria é, como sugere Marx (2013, p. 113), “um objeto externo, uma coisa, a qual pelas suas propriedades satisfaz necessidades humanas de um tipo qualquer”. Ao prosseguir, Marx relata acerca da utilidade da mercadoria: “a natureza dessas necessidades – se, por exemplo, elas provêm do estômago ou da imaginação – não altera em nada a questão” (Marx, 2013, p. 113). Dessa forma, por ser um objeto útil ao homem, a mercadoria possui um valor de uso, valor qualitativo, como explica Marx (2013, p. 114): “A utilidade de uma coisa faz dela um valor de uso. Mas essa utilidade não flutua no ar. Condiçãoada pelas propriedades do corpo da mercadoria, ela não existe sem esse corpo”.

Ou seja, valor de uso refere-se à utilidade mesmo, ao conteúdo material, e se realiza em seu consumo. Já o valor de troca, porém, é resultado de trabalhos diversos, podem ser igualados se reduzidos todos a uma espécie de trabalho: o trabalho humano abstraído. Dessa forma, o valor de uma mercadoria, ao pensar na troca, é calculado diante do tempo socialmente gasto para sua produção, para a produção do valor de uso de determinada mercadoria. Assim, para a troca, é necessário um valor quantitativo a ser considerado. Diz Marx (2013, p. 115): “os valores de troca das

mercadorias têm de ser reduzidos a algo em comum, com relação ao qual eles representam mais ou menos”.

Ora, se não fosse assim, como seria possível trocar materiais de traços tão distintos, de propriedades tão diferentes? Em verdade, a troca de mercadorias tão diferentes só pode ser realizada quando se encontra o que nelas há de comum para igualá-las. Pois bem, mas o que há de comum entre um “machado” e um “chapéu”? Justamente é o que dissemos nas linhas acima acerca da quantidade de trabalho despendido na produção de um valor de uso. O que sucede é que, como valores de troca, as mercadorias só podem se diferir no dispêndio da força de trabalho, ou seja, trabalho humano abstraído, que são diferentes nas quantidades envolvidas no processo de produção de cada mercadoria. Em suma, o desgaste da força humana contido na mercadoria — no valor delas — é expresso no valor de troca. Completa Marx (2013, p. 117): “portanto, é apenas a quantidade de trabalho socialmente necessário ou o tempo de trabalho socialmente necessário para a reprodução de um valor de uso que determina a grandeza do seu valor”.

Importa ainda aqui tornar saliente o dinheiro como uma mercadoria especial no modo de produção capitalista, pois é a mercadoria na qual todas as outras expressam seu valor, ou seja, seu preço, por isso chamado de equivalente universal. O dinheiro se tornou a mercadoria “especial” na qual todas as outras se expressam. Diz Marx (2013, p. 145): “agora, o tipo específico de mercadoria em cuja forma natural, a forma de equivalente, se funde socialmente torna-se mercadoria-dinheiro, ou funciona como dinheiro”. Continua o autor afirmando que “desempenhar o papel do equivalente universal no mundo das mercadorias torna-se sua função especificamente social e, assim, seu monopólio social” (Marx, 2013, p. 145).

Pode-se afirmar, dessa maneira, que essa forma de divisão social do trabalho apresentada, que requer a propriedade privada dos meios de produção, é parte essencial desse processo. A divisão social do trabalho pode ser entendida como uma atribuição exclusiva de trabalho a cada trabalhador específico, conforme descreve Marx (2013, p. 407):

Divisão do trabalho no interior da sociedade é medida pela compra e venda dos produtos de diversos ramos do trabalho; a conexão dos trabalhos parcelares na manufatura, pela venda de diversas forças de trabalho ao capitalista, que as emprega como força de trabalho

combinada. A divisão manufatureira do trabalho supõe concentração dos meios de produção na mão de um capitalista; a divisão social do trabalho, fragmentação dos meios de produção entre muitos produtores de mercadorias independentes entre si.

A propriedade privada dos meios de produção, conforme citado acima, é a situação em que apenas aqueles que possuem os meios de produção, ou seja, os patrões capitalistas, podem vender e comprar a mercadoria força de trabalho daqueles que não possuem outra mercadoria para vender que não seja esta mesma: sua própria força laboral.

É a partir desse contexto que se compreende a exploração do trabalho, que é base das relações capitalistas de produção e do pauperismo. O capitalista se apropria do trabalho excedente dos trabalhadores na busca pelo lucro, como relata Marx (2010a, p. 46) ao apontar que o único motivo que “determina um possuidor de capital a empregá-lo, seja na agricultura seja na manufatura ou num ramo particular do comércio por atacado ou varejista, é o ponto de vista do seu próprio lucro”. Esse tempo de trabalho excedente é a mais-valia ou mais-valor, e ela é possível, pois a força de trabalho cria valor. E por isso, diz Marx (2013), que a taxa de mais-valia é a expressão precisa do grau de exploração da força de trabalho pelo capital ou do trabalhador pelo capitalista. O objetivo desse processo é a acumulação capitalista. Vale destacar que aqueles que podem ser chamados de capitalistas, ou donos das forças produtivas, são concorrentes entre si, objetivando, cada um, o maior lucro.

A lei da produção capitalista, que subjaz à pretensa “lei natural da população”, resulta simplesmente nisto: a relação entre capital, acumulação e taxa salarial não é nada mais que a relação entre trabalho não pago, transformado em capital, e o trabalho adicional, requerido para pôr em movimento o capital adicional. Não se trata portanto, de modo nenhum, de uma relação de duas grandezas entre si independentes – de um lado a grandeza do capital e, de outro, o tamanho da população trabalhadora -, mas antes, em última instância, da relação entre os trabalhos não pago e pago da mesma população trabalhadora (Marx, 2013, p. 697).

Dessa forma, o que podemos compreender? E a resposta é: “o crescimento do capital implica o crescimento de seu componente variável, ou seja, da força de trabalho” (Marx, 2013). Entretanto, conforme Marx nos apresenta n’O Capital, especialmente no Capítulo VI do Livro I, no qual discute capital constante e capital

variável (2013), há uma propensão, desde o princípio do capitalismo, de substituição do trabalho humano (capital variável) por máquinas (capital constante), na perspectiva de aumentar a produtividade<sup>16</sup>, pois mais máquinas e mais matéria-prima significam menos trabalho humano. É a partir dessa relação que Marx explicará a lei da queda tendencial da taxa de lucro e algumas “contratendências”, chamadas pelo autor de causas contra-arrestantes, que são intrínsecas ao funcionamento desse sistema e determinantes para a compreensão da pobreza generalizada na sociedade capitalista, uma vez que justificam a necessidade de componentes dessa realidade na dinâmica do modo de produção. Citam-se, como exemplos, o aumento da exploração do trabalho, os baixos salários, o engrossamento do número de desempregados, ou sobrantes, chamado de superpopulação relativa, a desvalorização dos homens em função das máquinas, entre outros.

Marx (2017) vai dizer que o aumento (crescimento) do capital constante em relação ao capital variável tem como consequência a tendência à queda gradual na taxa de lucro, mesmo que a taxa de mais-valor se mantenha em uma constante, ou não sofra alterações. Como já citado anteriormente, a diminuição do capital variável em relação ao capital constante é uma propensão desde quando o sistema capitalista inicia seu desenvolvimento, com óbvia<sup>17</sup> acentuação no capitalismo tardio. Diz Marx:

Com a queda progressiva do capital variável em relação ao capital constante, a produção capitalista gera uma composição orgânica cada vez mais alta do capital total, que tem como consequência imediata o fato de que a taxa de mais-valor, mantendo-se constante e inclusive aumentando o grau de exploração do trabalho, se expressa numa taxa geral de lucro sempre decrescente (Marx, 2017, p. 250).

Apesar de a taxa de lucro ser passível de sofrer quedas por razões distintas, a “tendência progressiva da taxa geral de lucro à queda é uma expressão, peculiar, ao modo de produção capitalista, do desenvolvimento progressivo da força produtiva social do trabalho” (Marx, 2017, p. 251). É importante ressaltar que, neste momento

---

<sup>16</sup> Esse processo é muito mais acelerado no capitalismo moderno.

<sup>17</sup> É óbvia em decorrência do desenvolvimento tecnológico. “Não é mais que outro modo de expressar o desenvolvimento progressivo da força produtiva social do trabalho, que se revela precisamente no fato de que, graças ao emprego crescente de maquinaria e de capital fixo em geral, o mesmo número de trabalhadores transforma em produtos uma quantidade maior de matérias-primas e materiais auxiliares no mesmo tempo, ou seja, com menos trabalho” (Marx, 2017, p. 250).

da discussão, Marx reflexiona sobre a lei da queda tendencial da taxa de lucro antes de analisar o lucro em categorias diversas e independentes entre si<sup>18</sup>. Portanto, o lucro sobre o qual se discute aqui “não é mais que um nome distinto para designar o próprio mais-valor, que só se apresenta com relação ao capital total, e não em relação com o capital variável do qual emana” (Marx, 2017, p. 252).

Marx observa que um dos fatores que determinam a taxa de lucro é a taxa de mais-valor e que essa pode variar em função do desenvolvimento da produção capitalista, podendo a taxa de mais-valor ser maior em jornadas de trabalho mais curtas do que em jornadas maiores, a depender da composição orgânica do capital. Por exemplo, uma jornada de trabalho de 8 horas de grande intensidade, contando com uma alta produtividade, pode ser igual a uma jornada de 12 horas em outro local, com um trabalho menos produtivo; ainda, na jornada de 8h, pode ainda ser maior a parte da jornada que constitui o mais-valor.

A lei da taxa decrescente de lucro, na qual se expressa a mesma taxa ou inclusive uma taxa superior de mais-valor, quer dizer, em outras palavras, que, partindo de uma quantidade determinada qualquer do capital social médio, por exemplo, de um capital de 100, a parte destinada a meios de trabalho tende sempre a aumentar, ao passo que a destinada ao trabalho vivo tende a diminuir (Marx, 2017, p. 253).

Entende-se, portanto, que a parte do capital total direcionada ao capital variável será cada vez menor, logo, nessa condição, extrai cada vez menos mais-trabalho. A diminuição do trabalho vivo e o aumento do capital constante, “apesar de ambos crescerem em termos absolutos, é, como já vimos, apenas outra expressão da produtividade aumentada do trabalho” (Marx, 2017, p. 254).

O que quer dizer essa produtividade aumentada? Em linhas gerais, significa que o trabalhador pode produzir mais em menos tempo de trabalho, ou seja, em uma jornada de trabalho de X horas, antes eram produzidos 10 itens; porém, com o investimento em capital constante, ou seja, em maquinário e tecnologia, passa a ser possível, com a mesma jornada de trabalho, sem aumento do capital variável, a

---

<sup>18</sup> “Que a exposição desse problema do desdobramento do lucro em diferentes partes, correspondentes a diversas categorias de pessoas, seja algo separado demonstra de antemão a independência dessa lei, em termos gerais, com relação àquele desdobramento e às relações recíprocas entre as diferentes categorias de lucro a que ele dá origem” (Marx, 2017, p. 251–252).

produção de 20 itens. Assim, o montante de capital variável contido no produto finalizado passa a ser menor em relação ao capital constante.

Importa salientar que a lei da queda tendencial da taxa de lucro não impede que haja, por parte do capitalista, aumento de trabalho e de mais-trabalho, e, ainda, é possível que esse aumento ocorra sem a necessidade de crescimento do capital variável. Entretanto, sabe-se que o característico processo de desenvolvimento da produção e acumulação capitalista tem como consequência o aumento das forças produtivas, de capital investido em maquinário e tecnologia, e, nessa crescente, acompanha também aumento do número de trabalhadores. Nesse processo, então, “tem de aumentar, do mesmo modo, a massa de mais-trabalho suscetível de apropriação e apropriado e, por conseguinte, a massa absoluta do lucro apropriado pelo capital social” (Marx, 2017, p. 256).

Mas as mesmas leis de produção e acumulação fazem com que, juntamente com a massa, também o valor do capital constante aumente em progressão crescente e mais rapidamente que a parte variável do capital, que é aquela que se troca por trabalho vivo. Desse modo, as mesmas leis produzem para o capital social uma massa crescente e absoluta de lucro e uma taxa de lucro decrescente (Marx, 2017, p. 256–257).

Marx (2017) explica que a concentração crescente de capitais, dado o aumento necessário dos processos de trabalho em função do desenvolvimento capitalista, está diretamente relacionada ao grande número de trabalhadores<sup>19</sup>, e, portanto, diante da exploração do trabalhador, ocorre um aumento do mais-valor e consequentemente do lucro do capitalista, apesar da queda da taxa de lucro. Ou seja, acontecem a queda da taxa de lucro, conforme exposto pelo autor, e, ainda assim, a permanência ou o aumento do lucro do capitalista.

---

<sup>19</sup> “Na medida em que diminuiu relativamente o capital variável, isto é, na medida em que se desenvolve a força produtiva social do trabalho, uma massa maior de capital total é necessária para por em movimento a mesma quantidade de força de trabalho e absorver a mesma massa de mais-trabalho. Por isso, na mesma proporção em que se desenvolve a produção capitalista, desenvolve-se a possibilidade de uma população relativamente supranumerária, não porque a força produtiva do trabalho social diminui, mas porque aumenta, isto é, não por uma desproporção absoluta entre trabalho e meios de existência ou meios para produção desses meios de existência, mas por uma desproporção decorrente da exploração capitalista do trabalho, da desproporção entre o crescimento progressivo do capital e sua necessidade relativamente decrescente de uma população cada vez maior” (Marx, 2017, p. 260).

Logo, entende-se que, apesar de a taxa de mais-valor crescer diante da exploração do trabalho (pelo aumento da jornada ou pela intensificação do trabalho), a taxa de lucro tende a cair por ter mais trabalho morto do que trabalho vivo contido no produto do trabalho. Em breves palavras, pode-se dizer que a relação entre capital constante, capital variável e taxa de mais-valor é determinante para a obtenção da taxa de lucro pelo capitalista. Se o capital constante se apresentar em uma crescente em relação à taxa de mais-valor (mesmo que essa seja mantida), haverá a queda na taxa de lucro.

Portanto, esse processo deriva da própria transformação gradual do sistema capitalista, que, dada a sua evolução, necessita de adiantamentos de capital cada vez maiores (termo utilizado por Marx, 2017) — força de trabalho e meios de produção. Assim, com uma maior concentração de capital e exploração dos trabalhadores (mais-valor), os capitalistas estabelecem condições de explorar mais trabalho e de se apropriarem de taxas maiores de lucro, mesmo com a tendência à queda da taxa de lucro. Reforça Marx (Marx, 2017, p. 257) que, “quando aumenta a taxa de mais-valor [...], a massa do mais-valor (e, portanto, a massa absoluta de lucro) tem necessariamente de aumentar, apesar da queda relativa do capital variável em relação ao capital constante”.

Com o progresso do modo de produção capitalista, o mesmo desenvolvimento da força produtiva social do trabalho se expressa, por um lado, numa tendência à queda progressiva da taxa de lucro e, por outro lado, no aumento constante da massa absoluta do mais-valor ou do lucro apropriado; de modo que, em geral, ao decréscimo relativo do capital variável e do lucro corresponde um aumento absoluto de ambos. [...] Esse efeito dúplice (Marx, 2017, p. 261).

Assim, pode-se afirmar que os fatores que sustentam a tendência à queda da taxa de lucro são os mesmos que possibilitam a acumulação capitalista, diante da consequência do desenvolvimento desse sistema de produção, do aumento do trabalho, logo, do mais-trabalho e do crescente capital constante. “A esfera de exploração e dominação do capital não faz mais do que ampliar-se juntamente com as próprias dimensões desse capital e com o número de seus súditos” (Marx, 2013, p. 694).

Importa ainda observar que o recorrente investimento em tecnologia e maquinário para o processo de trabalho possibilita a produção em uma escala cada vez maior, ou seja, muitos produtos em um tempo curto, o que tem, como consequência, uma grande quantidade de mercadoria para compra e venda à disposição do mercado.

A massa de lucro sobre cada mercadoria individual diminuirá consideravelmente à medida que se desenvolva a força produtiva do trabalho, não obstante o crescimento da taxa de mais-valor; e essa diminuição, exatamente como na queda da taxa de lucro, só se tornará mais lenta por meio do barateamento dos elementos que formam o capital constante e de outras circunstâncias [...] as quais elevam a taxa de lucro com base numa taxa dada - e inclusive decrescente - de mais-valor (Marx, 2017, p. 264).

A questão é que, ao aumentar a produtividade, dados os investimentos nos meios de produção, ocorre uma diminuição no preço da mercadoria individual, pois nela está contido menos trabalho. “[...] Cada mercadoria individual absorve menos trabalho vivo e contém, além disso, menos trabalho objetivado [...]” (Marx, 2017, p. 264). Assim, a cada produto, tem-se uma quantidade menor de trabalho.

Dessa forma, com a queda do preço da mercadoria individual pelo processo acima citado, tem-se, por resultante, o expressivo número dessas mercadorias em caráter de barateamento e, ainda, com a possibilidade de que a taxa de lucro não sofra alterações. Entendamos: Se um dito produto que agora, submetido a formas mais produtivas do capital, dado investimento em capital constante, passa a ser responsável por uma taxa de lucro de 10 em vez de 20, ocorre uma perda de 50% na taxa de lucro. Entretanto, antes, um único desse produto era produzido em uma jornada de 8h e agora são produzidos 3 na mesma jornada; portanto, o capitalista obterá uma taxa de lucro de 30. “O que se depreende disso é que o capitalista adiciona menores lucros, por livre determinação, sobre a mercadoria individual, porém, se ressarce por meio do maior número de mercadorias que produz” (Marx, 2017, p. 268).

Na realidade, a queda dos preços das mercadorias e o aumento da massa do lucro sobre a massa aumentada das mercadorias mais baratas não é mais que outra maneira de expressar a lei da taxa decrescente de lucro com uma massa de lucro simultaneamente crescente (Marx, 2017, p. 269).

### 1.3 As causas contra-arrestantes

Conforme memorou Harvey (2008), o modo de produção capitalista possui três características essenciais, assim enumeradas por ele: 1) O capitalismo é orientado para o crescimento, visto que só através do crescimento os lucros podem ser garantidos e a acumulação do capital sustentada; 2) O crescimento em valores reais só se apoia na exploração do trabalho vivo na produção; 3) O capitalismo é, por necessidade, tecnológico e organizacionalmente dinâmico. Isso decorre em partes das leis coercitivas, que impelem os capitalistas individuais a inovações em sua busca por lucro. Essas características estão emaranhadas em uma enorme complexidade.

É certo que essa complexidade que gira em torno da lei da acumulação capitalista, e, conseqüentemente, da lei tendencial da queda da taxa de lucro, é bastante extensa e não se esgota nas linhas que se apresentam neste item. Decerto, o objetivo dessa exposição está em dar as bases para a compreensão do pauperismo, pensando em seu surgimento e sua necessidade para a sociedade capitalista e seu aprofundamento no tempo presente, para que, assim, possa-se, nas linhas adiantes, contarmos com mais elementos para analisarmos a questão da pobreza.

Marx (2017) faz a discussão das causas contra-arrestantes no capítulo XIV do Livro III, d'O Capital (2017). Por que a queda da taxa de lucro não ocorre de maneira mais rápida? Por que ela é caracterizada por Marx (2017) enquanto uma lei tendencial e não uma realidade que ocorre de maneira a colocar o sistema de produção capitalista em uma situação de ameaça mais visível? Concomitante à existência da tendência à queda da taxa de lucro, conforme descrito nas linhas acima, existem algumas “contra-tendências”, que são partes intrínsecas ao funcionamento do sistema capitalista e próprios dele.

Dessa forma, as causas contra-arrestantes funcionam no sentido contrário à tendência à queda da taxa de lucro, impondo “limites” a essa tendência, fazendo com que, no desenrolar desse modo de produção, a taxa de lucro caia em menor escala, se mantenha ou, até mesmo, aumente. Enfatiza o autor que é preciso que aí atuem “influências contra-arrestantes, que interfiram na ação da lei geral e a anulem, dando a ela apenas o caráter de tendência, razão pela qual também caracterizamos a queda da taxa geral de lucro como tendencial” (Marx, 2017, p. 271).

A primeira causa apresentada é sobre o “aumento do grau de exploração do trabalho”. Vimos que é um fator do sistema de produção capitalista em que o capital constante cresce em relação ao capital variável, portanto, acontecendo a redução no número de trabalhadores diante do aumento do investimento em maquinário e tecnologia de produção.

Entretanto, por meio do aumento da jornada de trabalho e do aceleração da linha produtiva ou da força de trabalho, o capitalista se apropria de uma quantidade maior de mais-trabalho e, portanto, mais-valor; como reforça Marx (Marx, 2017, p. 273), “[...] a tendência de diminuição da taxa de lucro é especialmente enfraquecida pela elevação da taxa de mais-valor absoluto, gerado graças ao prolongamento da jornada de trabalho”. Assim, quando se eleva a taxa de mais-valor, sem necessariamente crescimento do capital constante, ou seja, através do aumento do grau de exploração do trabalho, reflete no aumento da taxa de lucro.

Em linhas gerais, pode-se dizer que o aumento da jornada de trabalho (e conseqüentemente do mais-valor absoluto) e o uso de máquinas mais modernas, mais rápidas e eficazes para geração de mais-valor relativo podem determinar a elevação da taxa de lucro, indo em sentido contrário à lei tendencial da queda da taxa de lucro. Diz Marx (2017, p. 273) que, “considerando que as mesmas causas que elevam a taxa do mais-valor (o prolongamento do tempo de trabalho é um resultado da grande indústria) tendem a diminuir a força de trabalho empregada por dado capital, essas mesmas causas tendem a diminuir a taxa de lucro e frear o movimento dessa diminuição”.

A segunda causa apresentada por Marx (2017) que interfere na lei da queda tendencial da taxa de lucro é a “compressão do salário abaixo do seu valor”. Apesar de o autor afirmar que essa “é uma das causas mais importantes de contenção da tendência à queda da taxa de lucro” (Marx, 2017, p. 274), ele dedica apenas um pequeno parágrafo para sua explicação. Compreende-se que o pagamento aos trabalhadores, por parte dos capitalistas, de um salário abaixo do seu valor (do que deveria ser pago pela jornada que o trabalhador cumpre), feito que ocorre habitualmente no sistema de compra e venda da força de trabalho, contribuiu para a elevação da taxa de mais-valor, conseqüentemente, agindo contrário à lei da queda da taxa de lucro.

Essa causa está diretamente relacionada com a superpopulação relativa, que é a quarta causa apresentada por Marx (2017). Em verdade, todas as causas são intimamente entrelaçadas e inseparáveis umas das outras, partes de um todo do processo capitalista de produção. Afirma Marx (2017, p. 712), que “grosso modo, os movimentos gerais do salário são regulados exclusivamente pela expansão e contração do exército industrial de reserva, que se regem, por sua vez, pela alternância periódica do ciclo industrial”.

O “barateamento dos elementos do capital constante” é a terceira causa trazida por Marx (2017). Aqui o autor discute como o desenvolvimento da força produtiva social do trabalho aumenta, conseqüentemente, o volume material do capital constante, mas, “o valor do capital constante não aumenta na mesma proporção que seu volume material” (Marx, 2017, p. 274), ou seja, há um barateamento dos valores que compõem o capital constante.

O que ocorre, portanto, é uma desvalorização dos materiais do capital constante mediante o aumento da produtividade do trabalho. Com os valores do capital constante menores, há uma proporção menor dele em relação ao capital variável em dado produto produzido, tendo o capital variável que se manter ou não abaixo do capital constante. Nesse caso, há uma elevação da taxa de lucro. Marx (2017, p. 275) nos diz que “aqui se mostra outra vez que as mesmas causas que engendram a tendência à queda da taxa de lucro, moderam também a efetivação dessa tendência”.

Em suma o mesmo desenvolvimento que incrementa a massa do capital constante em relação ao capital variável diminui, em consequência da força produtiva aumentada do trabalho, o valor de seus elementos e, assim, impede que o valor do capital constante, embora aumentando permanentemente, o faça na mesma proporção que seu volume material, isto é, que o volume material dos meios de produção postos em movimento pela mesma quantidade de força de trabalho (Marx, 2017, p. 275).

A quarta causa contra-arrestante discutida por Marx é a superpopulação relativa, a que comumente relacionamos de imediato ao pauperismo. Intrínseca ao desenvolvimento progressivo do modo de produção capitalista, a superpopulação de trabalhadores, em linhas muito objetivas, coloca aqueles que necessitam vender sua força de trabalho para sua própria sobrevivência contra seus pares, na medida em

que possibilita uma concorrência na luta por empregos, por salários. O confluir desse processo é a redução salarial, a pressão sob os salários, já que existe sempre uma massa considerável<sup>20</sup> de trabalhadores à disposição e na necessidade para vender sua força de trabalho em função da busca pela sobrevivência. Conforme mencionou Marx (2013, p. 719), “quanto maiores forem a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e o vigor de seu crescimento e, portanto, também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva de seu trabalho, tanto maior será o exército industrial de reserva”.

Em contrapartida, o fato de existir um exército de reserva faz com que sejam fomentados novos segmentos da produção, que se direcionam especialmente aos grupos sobrantes, desocupados e exploram intensamente e a baixíssimo custo da força de trabalho. “Em ambos os casos, o capital variável constitui uma proporção significativa do capital total, e o salário se encontra abaixo da média, de modo que, nesses ramos da produção, tanto a taxa como a massa do mais-valor são extraordinariamente elevadas” (Marx, 2017, p. 276).

A formação do exército industrial de reserva não se constitui um ato planejado dos capitalistas, apesar de servir a seus objetivos. Ele é um componente necessário e constitutivo da dinâmica da produção capitalista. Conforme vimos acima, uma parte do processo de acumulação capitalista é elevar a composição orgânica do capital, ou seja, mais investimento em máquinas e tecnologia, que proporciona a diminuição dos trabalhadores como necessidade à produção. Dessa forma, uma parte (sempre variável, para mais ou menos) dos trabalhadores vai aparecer como sobranete ante as necessidades de produção capitalista e, conseqüentemente, da acumulação. Assim, o desemprego generalizado não é um resultado do desenvolvimento das forças produtivas em si, mas sim do desenvolvimento das forças produtivas subordinadas aos moldes da produção capitalista. Afirma Marx (2013, p. 707): “Mas se uma população trabalhadora excedente é um produto necessário da acumulação [...], essa superpopulação se converte, em contrapartida, em alavanca da acumulação capitalista, e, até mesmo, numa condição de existência do MPC”.

É importante ressaltar que “a superpopulação relativa não é uma categoria monolítica [...]. Sua inserção ou exclusão do mercado de trabalho depende dos

---

<sup>20</sup> Crescente em função do desenvolvimento do sistema capitalista.

momentos de crise e/ou de expansão do processo de industrialização, da pressão dos trabalhadores organizados ou, ainda, das políticas governamentais adotadas pelos governos dos diferentes países” (Oliveira, 2010, p. 279). Marx (2013, p. 716) apresenta diferentes formas de existência da superpopulação relativa, sendo que possui “continuadamente três formas: flutuante, latente e estagnada”. A flutuante diz respeito ao grupo de trabalhadores que ora estão empregados e ora desempregados de acordo com as demandas dos grandes centros industriais, ou seja, dançam conforme a dança do capital, alternando momentos de crise e momentos de expansão. “É uma população que cresce ou diminui acompanhando o movimento da indústria, porém sempre em proporção decrescente à escala de produção” (Marx, 2013, p. 716).

A latente está relacionada à forma com que o capitalismo atua na agricultura, na medida em que introduz máquinas e tecnologia nos processos agrários e diminui a demanda por força de trabalho no campo, forçando uma migração dos trabalhadores para a cidade. Assim, forma-se a superpopulação relativa na forma latente, que são trabalhadores rurais empobrecidos, sem oportunidade no campo, que se dirigiram para a cidade em busca de oportunidades. Segundo Marx (2013, p. 718), “o trabalhador rural é, por isso, reduzido ao salário mínimo e está sempre com um pé no lodaçal do pauperismo”. Em geral, essa população se aglomera nos grandes centros urbanos, em função de oportunidades que concedem miseráveis salários.

A categoria estagnada diz respeito aos trabalhadores que, em nenhum momento, conseguem um emprego fixo e estão sempre vagando entre ocupações informais que surgem como oportunidade de sobrevivência. De acordo com Marx (2013, p. 718), “essa população proporciona ao capital um depósito inesgotável de força de trabalho disponível [...]. Sua condição de vida cai abaixo do nível normal médio da classe trabalhadora, e exatamente isso faz dela uma base ampla para certos ramos de exploração do capital”. Aqui entram os trabalhadores supérfluos, temporários, que realizam trabalhos precários na informalidade. Essa é a parcela da superpopulação relativa que mais cresce, com especial destaque na atualidade.

Por último, Marx (2013) cita outra categoria que se encontra na base do contingente do exército industrial de reserva, que é o lumpemproletariado, a parcela degradada do proletariado, a qual está estacionada na miséria e no pauperismo. Segundo Marx (2013), dividem-se em três grupos os aptos para o trabalho, os filhos

e órfãos dos indigentes e os incapazes para o trabalho. Conforme menciona Oliveira (2010, p. 279), “é nesta fração da classe trabalhadora que se expande com maior rapidez a pauperização e a miséria. Mas é também parte essencial para o aumento da riqueza capitalista”.

O pauperismo constitui o asilo para inválidos do exército trabalhador ativo e o peso morto do exército industrial de reserva. Sua produção está incluída na produção da superpopulação relativa, sua necessidade na necessidade dela e juntos eles formam uma condição de existência da produção capitalista e do desenvolvimento da riqueza. O pauperismo pertence aos *faux frais* [custos mortos] da produção capitalista, gastos cuja maior parte, no entanto, o capital sabe transferir de si mesmo para os ombros da classe trabalhadora e da pequena classe média (Marx, 2013, p. 719).

De acordo com a teoria marxista, a pauperização pode ser classificada como absoluta ou relativa<sup>21</sup>. A pobreza absoluta “registra-se quando as condições de vida e trabalho dos proletários experimentam uma degradação geral: queda do salário real, aviltamento dos padrões de alimentação e moradia, intensificação do ritmo de trabalho, aumento do desemprego” (Netto, 2007, p. 143). Está, logo, intrinsecamente ligada à exploração capitalista e ao formato de trabalho assalariado. Pode ser compreendida como uma condição na qual as pessoas não têm acesso aos recursos básicos necessários para sobreviver com dignidade, como alimentação, abrigo e vestuário. Trata-se de uma situação na qual as necessidades básicas não são atendidas.

A pobreza relativa está ligada à estrutura de classes. No capitalismo, mesmo quando as condições materiais melhoram para a população em geral, a desigualdade

---

<sup>21</sup> “A distinção entre pobreza (pauperização) absoluta e relativa, na tradição marxista, nada tem a ver com os indicadores geralmente utilizados para a mensuração da pobreza. De fato, os trabalhadores experimentam, no curso do desenvolvimento capitalista, processos de pauperização que decorrem necessariamente da essência exploradora da ordem do capital. A pauperização pode ser absoluta ou relativa. A pauperização absoluta registra-se quando as condições de vida e trabalho dos proletários experimentam uma degradação geral: queda do salário real, aviltamento dos padrões de alimentação e moradia, intensificação do ritmo de trabalho, aumento do desemprego. A pauperização relativa é distinta: pode ocorrer mesmo quando as condições de vida dos trabalhadores melhoram, com padrões de alimentação e moradia mais elevados; ela se caracteriza pela redução da parte que lhes cabe do total dos valores criados, enquanto cresce a parte apropriada pelos capitalistas. Insista-se em que esta distinção, própria da tradição marxista, não pode ser confundida com a pobreza ‘absoluta’ e a pobreza ‘relativa’, que expressam outros referenciais teóricos” (Neto, 2007, p. 143).

persiste. Isso ocorre porque o sistema capitalista é baseado na exploração dos trabalhadores assalariados pela classe capitalista proprietária dos meios de produção. Assim, mesmo que as condições de vida melhorem para todos, a desigualdade entre os que possuem os meios de produção e os que vendem sua força de trabalho ainda persiste, gerando uma pobreza relativa em relação à classe dominante.

Aqui se percebe a essencialidade desta discussão, dada sua centralidade no desenvolvimento e na manutenção da produção e reprodução do sistema capitalista, sendo, ainda, indispensável para a compreensão da exponenciação da pobreza e suas novas roupagens com o desenvolvimento industrial. Através desse debate, reflexionam-se questões como pauperismo, condições de vida e sobrevivência da classe trabalhadora, percepção acerca da superpopulação relativa pelos olhos dos organismos internacionais que definem o que é a “pobreza”, indicadores e instrumentos utilizados para pensar e propor políticas de “combate” e redução da pobreza, entre outras que serão ainda debatidas no decorrer deste texto.

A quinta causa refletida por Marx (2017) é o comércio exterior como uma das “contra-tendências” à queda da taxa de lucro. Com a expansão do comércio mundial, produz-se mais, ou seja, há uma expansão também na produtividade necessária para corresponder à demanda do comércio dilatado, prevalecendo o aumento do capital constante em relação ao variável. Esse aumento na produtividade, chamado pela difusão das fronteiras comerciais, ou globalização comercial, contribui para o barateamento tanto da composição do capital constante (maquinaria, tecnologia, etc.) quanto da força de trabalho a ser comprada pelo capitalista.

Na medida em que o comércio exterior barateia em partes os elementos do capital constante, em parte os meios de subsistência nos quais se transformam o capital variável, ele atua no incremento da taxa de lucro, elevando a taxa do mais-valor e reduzindo o valor do capital constante em geral. Ele atua nesse sentido ao ampliar a escala de produção (Marx, 2017, p. 276).

Além disso, a expansão do comércio exterior fomenta o que conhecemos como divisão internacional do trabalho, em que países menos desenvolvidos em relação à produção capitalista adentram nesse imbróglio com mão de obra e matéria-prima desvalorizadas, e os países com mais condições de produção investem mais capital

e têm suas mercadorias com maior valor, aumentando a taxa de lucro, conforme debatido adiante quando da discussão sobre a formação social brasileira.

Os capitais investidos no comércio exterior podem produzir uma taxa de lucro mais elevada porque nesse caso, em primeiro lugar, compete-se com mercadorias produzidas por outros países, com menos facilidades de produção, de modo que o país mais avançado vende mercadorias acima de seu valor, embora mais baratas que os países concorrentes. Na medida em que aqui o trabalho do país mais adiantado se valoriza como trabalho de maior peso específico, aumenta a taxa de lucro ao vender-se como qualitativamente superior ao trabalho que não foi pago como tal (Marx, 2017, p. 276).

A sexta e última causa contra-arrestante apresentada por Marx é o aumento do capital por ações. Esta é outra situação para a qual o autor dedicou apenas um parágrafo para sua descrição, não desenvolvendo a explicação com detalhes, como o próprio autor menciona no texto. Ainda assim, Marx (2017) aponta que, com o desenvolvimento e o conseqüente progresso do modo de produção capitalista, que tem a acumulação de capital como processo intrínseco, aparece “uma parte do capital que só pode ser calculada e empregada como capital portador de juros” (Marx, 2017, p. 279). Entende-se que, nesse momento, o autor não está fazendo referência ao sistema dos bancos, ou, nas palavras de Marx, “não no sentido de que todo capitalista que empresta capital contenta-se com receber os juros sobre o empréstimo, enquanto o capitalista industrial embola o lucro do empresário” (Marx, 2017, p. 217). É uma referência ao capital financeiro, especulativo, ou ao chamado capital fictício.

Do ponto de vista teórico, eles poderiam ser incluídos nesse cálculo, o que geraria uma taxa de lucro menor que a aparentemente existente e que de fato vigora nas operações dos capitalistas, pois é justo nessas empresas que o capital constante apresenta maiores proporções em relação ao capital variável (Marx, 2017, p. 279).

Dessa forma, a compreensão da lei geral da acumulação capitalista, que envolve as causas contra-arrestantes, é parte primordial para situar a discussão da complexidade do processo de acumulação e sua relação intrínseca com o pauperismo. Decerto, como já reforçado em linhas anteriores, há que se fazer um esforço para interpretarmos as reflexões resgatadas neste texto para a realidade contemporânea da produção capitalista, para a compreensão das crises vividas pelo

sistema capitalista e em especial para a crise que se manifesta na atualidade, com as particularidades do tempo presente, que tanto determina o rumo desta sociedade.

O que se pode ter como uma das ideias centrais desse resgate teórico é que as mesmas causas que levam à queda da taxa de lucro são as que, por motivos variados, reprimem, ou atuam como contratendência a essa mesma causa, revelando a contraditoriedade do sistema. Não que as causas contra-arrestantes anulem a lei da queda tendencial da taxa de lucro, mas a torna debilitada. É por esse motivo que a lei é apresentada enquanto tendência. Esse movimento revela, entre outros tantos aspectos, a complexidade e dinamicidade da sociedade capitalista, as contradições e as condições predatórias desse sistema que se evidenciam nas categorias da realidade.

#### **1.4 O aprofundamento da pobreza na dinâmica capitalista**

Compreendida, portanto, a lei geral da acumulação capitalista e sua relação intrínseca e direta com o pauperismo, retomamos aqui a discussão relacionada à pobreza, em que analisávamos as características e particularidades que ela assumiu conforme se desenvolviam as forças produtivas sob os moldes do MPC e, ainda, as medidas que as classes dominantes utilizavam na perspectiva de seu “combate”.

Falamos, anteriormente, que, na sociedade pré-industrial, considerando também o período de transição para a sociedade capitalista, a pobreza já recebia a atenção dos grupos dominantes, conforme medidas e legislações que foram citadas e identificadas como modelos embrionários de “combate” à pobreza. Mencionamos a lógica dessas medidas e como a pobreza era compreendida.

Foi a partir da Nova Lei dos Pobres (1834) — esta já inserida em uma dinâmica mais concreta da Revolução Industrial — e do novo formato de trabalho subordinado ao MPC que ficou mais claro o objetivo de disponibilizar e preparar a mão de obra do grupo que vivia na pobreza para estar disponível para a produção capitalista, reforçando que a sociedade que se iniciara era a sociedade do trabalho. Foi nesse mesmo período que a pobreza cresceu de maneira exponencial. O fato é que, com o processo de industrialização e o novo formato de trabalho decorrente desse processo, a pobreza assumiu novas características, bem como a forma de as classes dominantes lidarem com a mesma. Portanto, o aumento do pauperismo está

diretamente relacionado com a concretização da lei geral da acumulação capitalista, que eleva, em seu desenvolvimento, a sua contradição central — capital/trabalho, responsável pela produção da questão social. “Desta forma, paralelo ao pauperismo dos excluídos do mercado de trabalho, assiste-se a um processo de precarização das condições de vida da população trabalhadora” (Oliveira, 2010, p. 279).

A partir da instituição dessa condição, a pobreza passa a ser uma realidade amplamente conhecida, de massa. Porém, a partir de agora, ela não está mais ligada à escassez determinada pelo baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas<sup>22</sup>, mas, ao contrário, “o trabalhador se torna mais pobre quanto mais riqueza produz, quanto mais a sua produção aumenta em poder e extensão” (Marx, 2010a, p. 80). “Na escala em que, nessa guerra social, as armas de combate são o capital, a propriedade direta ou indireta dos meios de subsistência e dos meios de produção, é óbvio que todos os ônus de uma tal situação recaem sobre o pobre” (Engels, 2010, p. 70).

Dessa maneira, a partir do momento em que se decidiu a vitória do trabalho mecânico “sobre o trabalho manual e toda a sua história recente nos revela como os trabalhadores manuais foram sucessivamente deslocados de suas posições pelas máquinas” (Engels, 2010, p. 51), trabalhadores que compunham esse novo grupo disponível para ocupar as vagas de trabalho passaram a engrossar as fileiras de “sobrantes”, para os quais não havia vagas nas recentes inauguradas fábricas, principalmente em função do aperfeiçoamento da industrialização, que levou à substituição do trabalho humano por maquinário de forma mais acelerada.

Essa condição adensava a cada dia o número de pessoas que compunham a população que vivia no pauperismo, ou a chamada superpopulação relativa. Engels (2010), em sua obra “A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra”, escrita em 1845, traz uma brilhante e detalhada análise da classe dos trabalhadores “urbano-industriais” que havia surgido com a Revolução Industrial. O autor, que permaneceu durante 21 meses em Manchester, o então centro da industrialização, observou a situação de penúria em que viviam os trabalhadores e documentou suas observações. É muito nítida a semelhança com a situação dos trabalhadores nos dias de hoje,

---

<sup>22</sup> “Isso não significa dizer, porém, que, no século XIX, em pleno desenvolvimento da Revolução Industrial, não ocorressem mais esses fenômenos. Hobsbawm nos fala da ‘Grande Fome Irlandesa’, de 1847, como parte da ‘Grande Depressão’, ocorrida em toda a Europa Ocidental ante o fracasso na colheita de batatas” (Santos, 2012, p. 29).

salvaguardadas as particularidades do capitalismo contemporâneo.

Sobre o pauperismo da classe trabalhadora na Inglaterra, Engels (2010) relatou: “diremos que 350 mil operários de Manchester e arredores vivem quase todos em habitações miseráveis, úmidas e sujas; que a maioria das ruas pelas quais têm de passar se encontra num estado deplorável” (Engels, 2010, p. 106). Ademais, “mencione-se ainda o mau estado das roupas da maioria dos trabalhadores e a necessidade em que se veem frequentemente de levar as poucas peças apresentáveis às casas de penhores” (Engels, 2010, p. 110). O autor enfatizou que as condições que os trabalhadores tinham em relação às vestimentas eram as mesmas relacionadas à alimentação, pois “todos os gêneros [alimentícios] falsificados, ou até envenenados, destinam-se ao pobre, ao operário – para quem uns poucos centavos representam muito” (Engels, 2010, p. 113). Todas essas condições existiam apenas se o trabalhador estivesse empregado. Em caso de desemprego, “fica à mercê da sorte e come o que lhe dão, o que mendiga ou... o que rouba – e se não encontra nada, simplesmente morre de fome” (Engels, 2010, p. 115).

Essa condição que Engels (2010) observou e textualizou sobre a vida dos trabalhadores na Inglaterra, quando do recém-concretizado trabalho assalariado nos moldes capitalistas, são as mesmas que vemos hoje no capitalismo desenvolvido, cerca de 170 anos após a sua publicação. A má condição de habitação (quando se possui alguma), o vestuário em trapos (quando se possuem vestimentas), a alimentação sem qualquer segurança alimentar (quando se possui algo para comer) são realidades da classe trabalhadora atual, em especial da crescente superpopulação relativa na modalidade estagnada. É a realidade de um grupo que transita na informalidade do trabalho, que em geral não é contabilizado no número de desempregados, pois se encontra há anos fora do mercado de trabalho formal. Além desses, cresce ainda o número de miseráveis, que seriam aqueles que Marx chamou de lupemproletariado. Os dados que serão apresentados sobre a pobreza na atualidade ilustrarão essa realidade.

Engels (2010) enfatizou ainda que a maior parte dos supérfluos se dedicavam ao comércio de ambulantes e que desempregados circulavam pelas ruas em busca de trabalho, sendo que poucos conseguiam. “O que resta a essa gente – quando não encontra trabalho e não se dispõe a rebelar-se contra a sociedade – senão mendigar?

Não há, pois, por que assombrar-se com o exército de pedintes, a maioria homens em condições de trabalhar” (Engels, 2010, p. 128).

A miséria só permite ao operário escolher entre deixar-se morrer lentamente de fome, suicidar-se ou obter aquilo de que necessita onde encontrar – em outras palavras, roubar. Não espanta o fato de a maioria preferir o furto ao suicídio ou à morte por fome. Sem dúvida, há entre os operários muitos indivíduos suficientemente moralistas para, mesmo na extrema privação, não roubar; esses morrem de fome ou se suicidam. [...] Entretanto, mais desmoralizante que a miséria é, para os operários, a insegurança de sua vida, a necessidade de viver cada dia com um salário sem saber o que lhe acontecerá na manhã seguinte – em suma, aquilo que faz deles proletários (Engels, 2010, p. 155).

Não demorou muito para que os trabalhadores percebessem que precisavam “salvar sua humanidade” (Engels, 2010) e que a única via era ir contra a classe que os explorava e os abandonava à própria sorte. Conforme relatou Engels, “os trabalhadores começam a sentir-se, em sua totalidade, como uma classe; descobrem que, fracos individualmente, unidos constituem uma força” (Engels, 2010, p. 160); e que, ainda, “o terreno é propício para sua autonomização em face da burguesia, para a formação de concepções próprias dos operários e adequadas à sua posição no mundo; eles começam a dar-se conta de que são oprimidos e adquirem importância política e social” (Engels, 2010, p. 160). Assim, tem-se o berço do movimento operário, em que começaram a refletir sobre suas condições e a lutar por direitos de viver com alguma dignidade.

Foi, portanto, que “entre os anos trinta e cinquenta do século XIX, o brutal pauperismo das camadas trabalhadoras urbanas, derivado diretamente da produção capitalista, impactou a consciência social europeia e deu origem a uma larga e copiosa documentação” (Netto, 2010, p. 31).

A cada sessão parlamentar, a classe operária ganha terreno, os interesses da classe média perdem importância e, embora esta última seja a principal – senão a única – força no parlamento, a derradeira sessão de 1844 não foi mais que um longo debate sobre as condições de vida dos operários (lei sobre os pobres, lei sobre as fábricas, lei sobre as relações entre senhores e empregados). Mas já é tempo de a classe média inglesa fazer concessões aos operários – que já não pedem, exigem e ameaçam –, porque em breve pode ser tarde demais. Apesar disso, a classe média inglesa, em particular a classe

industrial que se enriquece diretamente com a miséria dos operários, nada quer saber dessa miséria (Engels, 2010, p. 62).

Esse é um momento em que “a solução da “questão social” deixa de estar hipotecada à filantropia, à moralização da sociedade ou à realização de receitas utópicas idealizadas por mentes generosas” (Netto, 2010, p. 32). Portanto, a realidade da classe trabalhadora e as demandas que dela advinham clamavam por reconhecimento por parte do Estado em relação à miséria que permeava a vida de muitos e a necessidade de uma condição justa de sobrevivência e de direitos sociais. Foi a partir dessa demanda que a classe trabalhadora ingressou no cenário político, iniciando, conforme apontou Netto (2009c), o reconhecimento da questão social, como questão política. “Ao passo em que se intensificavam as condições de exploração, foram emergindo e/ou se fortalecendo outras formas de organização e difusão das lutas operárias, como sindicatos, manifestações públicas [...]” (Santos, 2012, p. 40).

É interessante retomar que o pensamento predominante na nascente burguesia, chamada de revolucionária, dado seu feito de superação da antiga ordem, era aquele que nasceu e crescia concomitantemente a ela, o pensamento liberal, que, como dissemos acima, decretou a centralidade do trabalho assalariado e o livre mercado. Ou seja, era frente a um Estado, que já não era mais absolutista que surgiam as demandas por ações voltadas às necessidades da classe trabalhadora, mas, ao contrário, surgiam perante o novo Estado liberal, que tinha, como elementos essenciais (Behring; Boschetti, 2011), o predomínio do individualismo, o bem-estar individual a ser buscado pelo próprio indivíduo, o predomínio da liberdade e competitividade, a naturalização da miséria, a ideia de que as políticas sociais estimulam o ócio, o predomínio da necessidade, e, claro, de maneira elementar, a manutenção de um Estado mínimo<sup>23</sup>.

Ou seja, o Estado, em sua tradição liberal, assumiu a não intervenção nas necessidades sociais que surgiam e eram ecoadas pelas vozes da classe trabalhadora, condição que justifica as tímidas ações voltadas ao “combate” do pauperismo por parte do Estado à época. Entretanto, esse também é o momento em que a classe trabalhadora se organiza e reivindica medidas imediatas em relação às condições deploráveis em que viviam. Portanto, pressionado a adotar tais medidas,

---

<sup>23</sup> Os elementos centrais do pensamento liberal serão apresentados adiante.

alguns elementos surgem no final do século XIX, decorrentes da organização e pressão dos trabalhadores.

Assim, as primeiras medidas criadas pelo Estado, a partir de 1883, serão introduzidas pelas políticas sociais orientadas pela lógica do seguro social na Alemanha, fato que pode ser compreendido enquanto um reconhecimento público de que a incapacidade de trabalhar demandava intervenção (Bering; Boschetti, 2011). Dessa forma, as primeiras medidas foram no sentido de proporcionar renda àqueles excluídos do mercado de trabalho, mas que possuem vínculos relativos a este, como exemplificam as primeiras políticas implementadas, como o seguro-saúde, seguro-desemprego e seguro-previdência, criadas na Alemanha, sob o comando de Bismarck (Oliveira; Torres; Ávila, 2023). Essa tímida medida, porém, pioneira à época, foi uma estratégia de enfraquecimento da luta dos trabalhadores. Os seguros criados, logo, não eram destinados a todos os trabalhadores, constituindo-se medidas corporativas que tendiam a beneficiar setores-chaves da economia, trabalhadores vinculados aos ramos mais dinâmicos da produção capitalista. Ficaram excluídos, portanto, outros segmentos dos trabalhadores, como os trabalhadores rurais, os trabalhadores domésticos, entre outros (Oliveira, 2017).

Assim, as políticas sociais surgem como uma forma de controle da classe trabalhadora, na perspectiva de manter os fundamentos do MPC, uma vez que a exploração necessária a esta forma de produção precisava ser mantida, em uma perspectiva de um “reformismo para conservar” (Netto, 2009b). Dessa maneira funciona a dinâmica do capitalismo, que está sempre em movimento e contradições.

Segundo Behring e Boschetti (2011), o enfraquecimento das bases de sustentação dos argumentos liberais começa a ocorrer na segunda metade do século XIX e início do século XX, e alguns processos político-econômicos obtêm centralidade. O primeiro deles é o crescimento do movimento operário, que já ocupava espaços políticos importantes e obrigava a burguesia a reconhecer a necessidade de políticas sociais voltadas à classe trabalhadora, com destaque para a luta pela diminuição da jornada de trabalho. Soma-se ao cenário a Revolução Russa de 1917, que, posteriormente, resultou na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

O segundo é o processo de concentração e monopolização do capital que surgia em detrimento do capitalismo concorrencial, situando o período que Mandel (1982) nomeia de imperialismo clássico, de 1890 a 1940. Conforme enfatizado por

Lênin (2012) em sua obra “Imperialismo, estágio superior do capitalismo”, o imperialismo é a fase superior do capitalismo, é o capitalismo na fase de desenvolvimento em que ganhou corpo a dominação dos monopólios e do capital financeiro. Dessa forma, o capitalismo monopolista altera a dinâmica da sociedade burguesa e potencializa as contradições fundamentais do MPC, que já existiam no período concorrencial. “Esse novo período, da organização monopólica, obedeceu à urgência de viabilizar um objetivo primário: o acréscimo dos lucros capitalistas através do controle dos mercados” (Netto, 2009b, p. 20). Para tanto, a economia capitalista introduz alguns fenômenos, listados por Netto (2009b): 1) o preço das mercadorias e serviços produzidas pelos monopólios tende a crescer progressivamente; 2) as taxas de lucro tendem a ser mais altas nos setores monopolizados; 3) a taxa de acumulação se eleva, acentuando a tendência descendente da taxa média de lucro e o subconsumo; 4) o investimento se concentra nos setores de maior concorrência; 5) cresce a tendência de economizar o trabalho vivo com o alto investimento em tecnologias; e 6) os custos de venda sobem. Ou seja, o objetivo era obter altos lucros e escapar dos efeitos das tendências à queda da taxa de lucro.

Com a nova dinâmica de maximização dos lucros, vai haver uma demanda de mecanismos de intervenção para além do econômico, alterando drasticamente a forma de intervenção do Estado, que, antes, orientado pela lógica liberal, fazia-se minimamente interventor. E assim, no capitalismo monopolista, “as funções políticas do Estado imbricam-se organicamente com suas funções econômicas” (Netto, 2009b, p. 25), voltado à garantia dos altos lucros dos monopólios, atuando no sentido de viabilizar as condições necessárias à acumulação. O mercado, cada vez mais, torna-se dominado por grandes monopólios, e o estabelecimento de novas empresas será fortemente condicionado à obtenção de um grande volume de investimento, geralmente proveniente de empréstimos bancários, resultando em uma profunda integração entre capital financeiro e capital industrial (Lênin, 2012). Tal fato demarca a centralidade do capital financeiro no estágio imperialista, pois, conforme afirmou Lênin (2012, p. 97), “o capital financeiro criou a época dos monopólios”.

Dessa feita, as novas necessidades contradizem as ideias liberais do indivíduo autônomo socialmente capaz por seus próprios méritos e empreendedor individual e, por esse motivo, acabam por legitimar uma maior intervenção do Estado, diante das novas necessidades da produção capitalista. O Estado não constituiu um interessado

nato dessa intervenção, mas o que houve foi uma necessidade decorrente do desenvolvimento do modo de produção.

Além disso, outro fator determinante para a mudança do padrão de intervenção estatal no econômico e social, que fez os setores dominantes notarem a falácia liberal do mercado autorregulador, foi a Crise de 1929<sup>24</sup>, conhecida como a Grande Depressão. Segundo Behring (2009a), foi iniciada no sistema financeiro americano, a partir do dia 24 de outubro de 1929, quando a história registra o primeiro dia de pânico na Bolsa de Nova Iorque e se alastrou pelo mundo, reduzindo o comércio mundial a um terço do que era antes, configurando-se a primeira grande crise da história do capitalismo.

Netto e Braz (2008) realçam que, na fase clássica do imperialismo, interrompida pela eclosão da Segunda Guerra Mundial, as crises se manifestaram significativamente nos anos de 1891, 1900, 1907, 1913, 1921, 1929 e 1937–1938, mas que nenhuma dessas se compara com a magnitude catastrófica da Crise de 1929. As crises anteriores tinham características localizadas e eram mais curtas, no que tange ao tempo de duração.

De 1929 até a segunda grande guerra, os governos de Hoover e Roosevelt se debruçaram sobre medidas de contenção da crise e que incluíam intervenções maciças no sistema bancário, financeiro e industrial. Faz-se notar também a criação do Security Act, criado com o objetivo de prover renda aos desempregados, através de seguro desemprego, e também aos idosos com mais de 65 anos. A geração de emprego e de renda era uma necessidade para fazer com que os norte-americanos pudessem recuperar poder de compra e promover o crescimento econômico. Para tanto, foi investido recursos em obras públicas, promovendo-se, também, a diminuição da jornada de trabalho. Essas duas medidas visavam exclusivamente à ampliação de postos de trabalho. Somente com Roosevelt é que tais medidas surtirão efeito e a economia dará sinais de recuperação (Oliveira, 2018, p. 236–237).

Diante dos fatos que ocorriam em meio ao desenvolvimento do capitalismo principalmente na primeira metade do século XX, tanto em relação às forças produtivas quanto às relações sociais, políticas e econômicas intrínsecas ao mesmo,

---

<sup>24</sup> Também conhecida como a "Grande Depressão", a Crise de 1929 foi desencadeada pela superprodução e baixas taxas de lucratividade após a Primeira Guerra Mundial, culminando na quebra da bolsa de valores de Nova York.

houve uma corroboração para a perda da credibilidade dos pressupostos do liberalismo e do poder do mercado autônomo. Assim, frente a novas necessidades de acumulação, o modelo que estava em vigência, o liberalismo, dá lugar a outro, chamado keynesianismo/fordismo, que assume centralidade, nos países centrais, após a Segunda Guerra Mundial, na década de 1940.

O que se pode destacar, é que o capitalismo monopolista, pelas suas dinâmicas e contradições tais que o estado por ele capturado, ao buscar legitimação política através do jogo democrático é permeável à demandas das classes subalternas, que podem fazer incidir nele seus interesses e duas reivindicações imediatos. E que este processo é todo ele tencionado, não só pelas exigências da ordem monopólica, mas pelos conflitos que esta faz dimanar em toda a escala societária (Netto, 2009b, p. 29).

Assim, foi somente após a Segunda Grande Guerra que se destacou um longo período de expansão no padrão das economias industriais, chamado por Mandel (1982) de “onda longa expansiva”, que se estendeu de 1945 a 1973, adornando o que alguns autores chamam 30 anos “gloriosos” ou “anos dourados” do capitalismo. Nesse momento, verificou-se a existência de “um conjunto de práticas de controle do trabalho, tecnologias, hábitos de consumo e configurações de poder político-econômico” (Harvey, 2008, p. 119). Segundo Oliveira (2018), é nesse momento que as ideias de Keynes começam a ser melhor definidas e serão determinantes para estabelecer o pacto social do segundo pós-guerra, firmado entre as classes sociais e mediados pelo Estado.

Nessa fase, as taxas de lucro foram a uma elevação inédita no processo de acumulação capitalista. Na base desse processo estavam as teorias de Keynes, que, ao contrário do liberalismo, defendiam a intervenção do Estado na economia como proposta de saída da crise. Além de defender a constante presença e intervenção do Estado nas atividades e práticas econômicas, Keynes apostava em um crescimento da demanda por mercadorias, ou seja, se o consumo fosse estimulado, haveria a ampliação e o crescimento da produção, e tal requisito resolveria o problema da economia. Dessa forma, ocorreu nesse período, uma fusão do padrão de acumulação taylorista/fordista ao modelo keynesiano, com o intuito de promover a produção e o consumo em massa, constituindo os pilares da acumulação no pós-guerra. Assim, houve uma promoção de políticas de pleno emprego, a criação de políticas sociais

com intuito de gerar um amplo mercado de consumo e uma conexão entre o capital e o trabalho.

O modelo de produção taylorista/fordista era baseado no trabalho parcelar e fragmentado com foco nas ações mecânicas e repetitivas que permitiram uma maior extração da mais-valia e controle da força de trabalho. Essa combinação resultou em taxas de lucro exorbitantes para a época, e, em detrimento disso, essa situação colocada por determinada combinação sociopolítica recebeu a denominação de “Estado de Bem-Estar social”. Essa forma de Estado estava voltada para o bem-estar da sociedade, revelando o desenvolvimento de políticas sociais que promovessem a estabilidade do emprego, criação de renda, educação e Previdência Social, afastando dos trabalhadores qualquer ideário socialista. Essa sucessão de fatos e a união da estratégia política e econômica já explicitadas acima foram benéficas tanto para o desenvolvimento das forças produtivas e econômicas quanto para uma expansão dos recursos sociais.

Esse estágio da acumulação capitalista foi marcado, portanto, pelas respostas dadas pelo Estado às necessidades sociais dos trabalhadores. Esse contexto foi favorável ao

Estabelecimento de políticas abrangentes e mais universalizadas, baseadas na cidadania, de compromisso governamental com aumento de recursos para expansão de benefícios sociais, de consenso político em favor da economia mista e de um amplo sistema de bem-estar e de comprometimento estatal com crescimento econômico e pleno emprego (Behring; Boschetti, 2011, p. 92).

Assim, as políticas sociais experimentaram uma forte expansão após a Segunda Guerra Mundial a partir da instauração e incorporação do que chamamos *Welfare State*, em contexto europeu, e *New Deal*, em contexto norte-americano, que é a intervenção do Estado na economia e relações sociais. A experiência do *Welfare State* é um marco para a instituição das políticas públicas, como uma conquista dos trabalhadores.

Porém, essa fase expansionista de acumulação vai chegar ao fim nas proximidades da década de 1970 e vai dar lugar ao capitalismo contemporâneo (Mandel, 1972) ou terceira fase do imperialismo. Essa virada se dá em decorrência de uma nova crise na produção capitalista que teve início da década de 1970, sinalizada

pela alta do preço do petróleo, que teve seu valor triplicado. Segundo Carcanholo (2008, p. 250), ainda que o biênio 1974–1975 seja claramente o momento culminante da crise, em que as economias passam a apresentar inclusive taxas negativas de crescimento, é de se destacar que Estados Unidos, em 1970 (–0,1% de taxa de crescimento), e Alemanha Ocidental, em 1971 (3,2% de crescimento, em face de 6% do ano anterior), já mostravam fortes retrações econômicas. Netto e Braz (2008) trazem dados da época relacionados à queda da taxa de lucro, que ilustram a crise de produção que iniciara: a taxa de lucro cai, na Alemanha Ocidental, de 16,3 para 14,2%; na Grã-Bretanha, de 11,9 para 11,2%; na Itália, de 14,2 para 12,1%; nos Estados Unidos, de 18,2 para 17,1%; e, no Japão, de 26,2 para 20,3%.

Os efeitos da crise foram duramente agravados pela crise do padrão monetário vigente, que era padrão dólar-euro, o que significava a crise do sistema *Bretton Woods*<sup>25</sup>. Os Estados Unidos decidiram sobre a inconvertibilidade do dólar em ouro, no ano de 1971. Essa medida mostrou-se necessária como uma forma de preparar a “iniciativa de desvalorização do dólar (que começa em 1973), para, de algum modo, compensar as perdas da economia americana, em termos de competitividade internacional” (Carcanholo, 2008, p. 250-251).

Acontece, portanto, uma crise de superprodução seguida do desemprego e a decadência do comércio mundial. Além disso, outros episódios no cenário político-econômico aconteciam simultaneamente, como, por exemplo, o fortalecimento do movimento sindical, e a queda da taxa de lucros, sustentação do modo de produção capitalista, seguia presente. A falência do sistema fordista/keynesiano que se iniciara era uma expressão da crise estrutural do capital, que, diferentemente das demais crises que ocorrem no sistema capitalista, possui características peculiares. Afirma Mandel (1982, p. 398): “A crise das relações de produção capitalista deve ser vista como uma crise social global, isto é, como a decadência histórica de todo um sistema social e de modo de produção em operação durante todo o período do capitalismo tardio”.

---

<sup>25</sup> Acordo de Bretton Woods ou ainda "Acordos de Bretton Woods" é o nome com que ficou conhecida uma série de disposições acertadas por cerca de 45 países aliados em julho de 1944, na mesma cidade norte-americana que deu nome ao acordo, no estado de New Hampshire, no hotel Mount Washington. O objetivo de tal concerto de nações era definir os parâmetros que iriam reger a economia mundial após a Segunda Guerra Mundial.

As crises são inelimináveis do processo de produção capitalista, fazem parte e expressam sua dinâmica contraditória. São diversos os períodos de expansão da produção capitalista seguidos de momentos de estagnação ou quedas, sentidos pelos trabalhadores através da pobreza, desemprego, fome etc., revelando a instabilidade do sistema e a presença insuprimível das crises.

Ao fazer uma análise da crise estrutural do capital que se instalou de maneira consistente desde a década de 1970, Mészáros (2011a), em sua obra “Para Além do Capital”, afirma que sua novidade histórica se dá em quatro feições: (1) seu caráter é universal; (2) seu alcance é verdadeiramente global; (3) sua escala de tempo é extensa, contínua, se preferir, permanente; (4) seu modo de se desdobrar poderia ser chamado de rastejante.

Que fique claro, portanto, que a crise que ora abordamos aqui tem como agente causador a queda da taxa de lucro, fato que coloca o capital e o Estado em movimento a fim de reestabelecer e reestruturar processos e instituições no intuito de mitigar a crise e, conseqüentemente, manter e elevar as taxas de lucro. Um dos mecanismos encontrados para cumprir esse objetivo foi a descontinuação do “pacto keynesiano”.

Segundo Montaño e Duriguetto (2010), esses mecanismos para restaurar a taxa de lucro seguem três caminhos principais, sendo 1) a criação de áreas de superlucros fora da superprodução e do subconsumo (fundamentalmente via privatizações de empresas estatais; 2) a extrema centralização do capital acentuando o domínio dos monopólios no mercado; e 3) a redução de custos para o capital com o trabalho (subcontratações, reformas da previdência, flexibilização de leis trabalhistas etc.). Entendamos essas reações adiante.

Vimos anteriormente que “o capitalismo é, por necessidade, tecnológica e organizacionalmente dinâmico. Isso decorre em partes das leis coercitivas, que impelem os capitalistas individuais a inovações em sua busca por lucro” (Harvey, 2008, p. 169). Portanto, frente à crise, o capital buscou, em cenário mundial, maneiras de se reorganizar e reaver as taxas de lucro. Iniciou-se, dessa forma, a reestruturação produtiva, que substituiu o fordismo/keynesiano, pelo padrão de acumulação toyotista<sup>26</sup>, mais adequado para o momento de readaptação devido à sua

---

<sup>26</sup> O processo de produção no modelo toyotista não é em massa e de produtos homogeneizados, mas sim de pequenos lotes e com grande variedade de produtos, ou seja, os produtos são mais requintados, adaptando-se aos gostos variáveis do mercado. No

característica de flexibilidade. Com base na nova forma de acumulação, que visava recuperar o alto lucro, houve um grande investimento em padrões tecnológicos e novas formas organizacionais no âmbito da produção. Para Antunes (2007, p. 48):

Essas mutações, iniciadas nos anos 70 e em grande medida ainda em curso, têm, entretanto, gerado mais dissensão que consenso. Segundo alguns autores, elas seriam responsáveis pela instauração de uma nova forma de organização industrial e de relacionamento entre capital e trabalho, mais favorável quando compara ao taylorismo/fordismo, uma vez que possibilitaram o advento de um trabalhador mais qualificado, participativo, multifuncional, polivalente, dotado de “maior realização no espaço de trabalho”. Essa interpretação, que teve sua origem com o texto de Sabel e Piore (1984), vem encontrando muitos seguidores, que, mais ou menos próximos à tese da especialização flexível, defendem as chamadas “características inovadoras” da “nova fase”, mais apropriada a uma interação entre o capital e o trabalho e, nesse sentido, superadora das contradições básicas constitutivas da sociedade capitalista.

Dessa forma, o toyotismo inaugura a produção flexível, que, oposta à rigidez da produção em massa, insere flexibilidade nas formas contratuais e nas legislações trabalhistas. O novo modelo, com base no alto investimento em tecnologia, possibilitou um crescimento apressado do desemprego e trouxe uma série de novas requisições e formas de controle sob os trabalhadores, bem como uma intensa precarização no mundo do trabalho. O desenvolvimento dos padrões ditos “flexíveis” do trabalho, em vez de possibilitar formas mais humanas de trabalho, contrárias ao modelo taylorista/fordista, viabilizaram um trabalho ainda mais desumano, aprofundando as formas de alienação<sup>27</sup> e de relações sociais que provêm desse processo.

Na forma flexível de trabalho, os gestores do capital se apropriam dos “saberes do operário” por meio de novas atividades propostas pelas empresas, como rodas de conversa, círculo de qualidade, trabalho em equipe, bônus, premiações, etc., espaços que proporcionam ao capital discussões e manejos em prol da eficiência da produção. O “trabalhador polivalente”, novo perfil de trabalho requerido pela flexibilidade,

---

toyotismo, não há grandes estoques, por medida de redução de custos e de aumento de lucro, viabilizado pela informatização e pela melhora dos meios de comunicação e transporte, possibilitando que os fornecedores entreguem as peças necessárias para a produção na hora certa (Harvey, 2009).

<sup>27</sup> É sob os ditames do modo de produção capitalista que o trabalho assume características fetichizadas e alienadas, provocando não o progresso do homem, mas, ao contrário, sua degradação.

proporciona também uma potencialização do trabalho coletivo, estando, em verdade, a serviço da produtividade. Iasi (2010, p. 76) alerta que “esses procedimentos ditos flexíveis aprofundam a intensificação do trabalho e [...] ‘mecanizam’ o fator subjetivo ao se apropriar do saber do trabalhador e subjuga-lo à produtividade do capital”.

Nessa fase atual da produção, grande parte da massa dos trabalhadores já não são mais apenas as “máquinas” repetidoras de trabalho manual que geravam o lucro nos anos “dourados” do capitalismo. Agora, o modelo flexível de acumulação lhe deu a possibilidade de se sentir parte da empresa, chamando-o de colaborador e dando-lhe sentimento de pertencimento à “família empresarial”. Os trabalhadores agora discutem trabalho e produção em seus horários vagos e dentro de suas próprias casas. Todo esse processo é uma ofensiva à classe trabalhadora, pois esse sentimento de pertencimento à empresa, esse apelo ao trabalhador parceiro gera uma flexibilização nos sindicatos e na luta contra o processo de trabalho sob os moldes capitalistas. “Presencia-se a queda dos índices de sindicalização [...] Há dificuldades em tecer alianças entre os segmentos centrais e os precarizados e subcontratados, impondo-se tendências neocorporativistas e individualistas” (Behring, 2011b, p. 180).

Essa condição — que vai muito mais a fundo do que o que está aqui descrito — favorece o desempenho da empresa em sua produtividade e, conseqüentemente, a geração de lucro para os capitalistas. O que ocorre é que o trabalho está ainda mais subordinado à lógica capitalista. “Essa subordinação real significa dizer que o trabalho configura-se e se degrada em ‘um mero meio de vida’ e, mais que isso, um meio a serviço do capital” (Iasi, 2010, p. 78).

A reestruturação produtiva do capital sob a predominância do “espírito do toyotismo” é hoje, mais do que nunca, uma reestruturação sociometabólica no sentido de promover alterações não apenas no plano dos locais de trabalho propriamente ditos, mas no plano da ação social das individualidades pessoais de classe. Sendo assim, a reestruturação produtiva do capital não está apenas nas empresas, mas no lar e nas igrejas, no parlamento e nos sindicatos (Alves, 2013, p. 31).

Ou seja, os novos padrões adotados para guinar o processo de acumulação não ficam restritos às horas diárias dos trabalhadores dentro das empresas, mas vão muito além e se entendem para toda a vida social. É uma subsunção da lógica universal à lógica da grande indústria, ou seja, atinge toda a totalidade social. Esse fato possibilita, por exemplo, que todos, sem exceção, vivam sob a pressão que existe

no mundo da produção, vivendo essa cobrança em seu cotidiano, dentro de suas situações mais pessoais. Não é em vão que hoje vivamos na sociedade da “insatisfação”, afinal, valores exauridos de um mundo produtivo doentio estão impregnados em nossas vidas, que nega, em tempo integral, o ser humano-genérico.

Soma-se ao contexto a mundialização do capital, em que as finanças aparecem como elemento central na nova configuração da acumulação capitalista. Títulos, ações, investimentos em bolsas de valores etc. tornam-se significativamente mais vantajosos do que os investimentos produtivos. Ganham espaço as instituições (bancos, fundos de pensão, etc.) que operam com a expansão do capital fictício, ápice do fetichismo financeiro: o juros.

Para Chesnais (2005, p. 35):

O mundo contemporâneo apresenta uma configuração específica do capitalismo, na qual o capital portador de juros está localizado no centro das relações econômicas e sociais. As formas de organização capitalistas mais facilmente identificáveis permanecem sendo os grupos industriais transnacionais (sociedades transnacionais, STN), os quais tem por encargo organizar a produção de bens e serviços, captar o valor e organizar de maneira direta a dominação política e social do capital em face do assalariados. Mas a seu lado, menos visíveis e menos atentamente analisadas, estão as instituições financeiras bancárias, mas sobretudo as não bancárias, que são constitutivas de um capital com traços particulares. Esse capital busca “fazer dinheiro” sem sair da esfera financeira, sob a forma de juros empréstimos, de dividendos e outros pagamentos recebidos a título de posse de ações e, enfim, de lucros nascidos de especulações bem-sucedidas.

Concomitante às novas exigências colocadas pela acumulação flexível, o neoliberalismo, enquanto um conjunto de ideias políticas e econômicas que determinam a regressão dos direitos sociais, assume predominância no Estado burguês, tornando-se uma ofensiva às conquistas históricas da classe trabalhadora, particularmente no que tange às políticas sociais, em especial de “combate” à pobreza. Segue Anderson (1995, p. 4):

A chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou tudo. A partir daí as ideias neoliberais passaram a ganhar terreno. [...] Trata-se de um

ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciada como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política.

Nota-se, então, que o atual momento da sociedade capitalista, chamado por Harvey (2009) de “novo imperialismo”, apresentou à sociedade sérias alterações em todos os âmbitos. Esse processo de reorganização do capital, atravessado pela combinação da reestruturação produtiva e do trabalho, com o ajuste neoliberal e a hegemonia das finanças, proporcionou uma sociedade dominada por um complexo de problemas sociais, exacerbação da questão social e, como sua principal expressão, um aumento exponencial da pobreza.

Behring (2009b) menciona que o capitalismo contemporâneo, marcado pela mundialização, reestruturação produtiva e neoliberalismo, é mais um momento de “sono da razão” na história, “em nome da fantasia do consumo, como se o mercado estivesse acessível para todos e fosse a única possibilidade de plena realização da felicidade” (Behring, 2009b, p. 45).

A crise se aprofunda cada vez mais em ditame sistêmico, o que coloca em risco a sobrevivência contínua da estrutura global<sup>28</sup>, na medida em que “ameaça privar o sistema do capital em geral de sua *raison d'être* histórica” (Mészáros, 2011a, p. 104). À medida que essas contradições se aprofundam, a pobreza e a miséria, enquanto expressões da questão social, ganham uma dimensão inimaginável, frente à exponenciação do desemprego e subemprego.

É possível encontrar qualquer esfera de atividade ou qualquer conjunto de relações humanas não afetado pela crise? O capital não pode ter outro objetivo que não sua própria auto-reprodução, à qual tudo, da natureza a todas as necessidades e aspirações humanas, deve se subordinar absolutamente (Mészáros, 2011a, p. 800).

## **CAPÍTULO II - O CONCEITO HEGEMÔNICO DE POBREZA NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA**

### **2.1 Pobreza e a tradição liberal**

---

<sup>28</sup> Ver em Mészáros (2011a), Para Além do Capital, Parte III.

O surgimento do liberalismo como uma corrente de pensamento e de ação teve início no século XVII, na Europa, e está ligado ao advento da nova classe social que emergia em concomitância, a burguesia<sup>29</sup>. A nova classe que surgia se colocou em contraposição ao Estado absolutista e, conseqüentemente, às classes privilegiadas, à época, a nobreza e o clero.

Nesse momento, conforme mencionaram Marx e Engels (2011), a burguesia desempenhou na história um papel extremamente revolucionário<sup>30</sup>, ao passo que dilapidou o sistema feudal, consolidou o capitalismo e o Estado para atender a seus interesses, e “criou um mundo à sua imagem e semelhança” (Marx; Engels, 2011). Não foi somente uma mudança no modo de produção, mas também na organização política do Estado e nas suas instituições, na moral, na religião, na cultura e na ideologia dominantes. A dimensão revolucionária da burguesia vai além de extinguir as “velhas” formas, na medida em que apresentou a modernidade e a capacidade de racionalização.

Coutinho (2010) afirma que a burguesia, em sua primeira etapa de desenvolvimento enquanto classe, enquanto porta-voz do progresso social, seus representantes ideológicos podiam considerar a realidade como um todo racional, cujo conhecimento e conseqüente domínio eram uma possibilidade aberta à razão humana. Entretanto, ao tornar-se uma classe conservadora, interessada na perpetuação e na justificação teórica do existente, a burguesia estreita cada vez mais a margem para uma apreensão objetiva e global da realidade, sendo a razão encarada com um ceticismo cada vez maior, ou renegada como o conhecimento<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> “A moderna sociedade burguesa, surgida das ruínas da sociedade feudal, não eliminou os antagonismos entre as classes. Apenas estabeleceu novas classes, novas condições de opressão, novas formas de luta em lugar das antigas” (Marx; Engels, 2011, p. 40).

<sup>30</sup> “Onde quer que tenha chegado ao poder, a burguesia destruiu todas as relações feudais, patriarcais, idílicas. Dilacerou impiedosamente os variados, laços feudais que ligavam o ser humano a seus superiores naturais, e que não deixou subsistir entre homem e homem outro vínculo que não interesse nu e cru, o insensível ‘pagamento em dinheiro’. [...] Fez da dignidade pessoal um simples valor de troca e no lugar das inúmeras liberdades já reconhecidas e duramente conquistadas colocou unicamente a liberdade de comércio sem escrúpulos. Numa palavra, no lugar da exploração mascarada por ilusões políticas e religiosas, colocou a exploração aberta, despudorada, direta e árida” (Marx; Engels, 2011, p. 43).

<sup>31</sup> “Referindo-se à revolução europeia de 1848, na qual a burguesia traiu definitivamente a causa do progresso social [...] entre o que a burguesia agora apressava-se a abandonar estava, talvez em primeiro lugar, a categoria da razão” (Coutinho, 2010, p. 22).

Em concomitância, o pensamento conservador aparece como uma importante e complexa vertente que robustece as concepções burguesas políticas, econômicas, sociais e culturais e, conseqüentemente, a concepção burguesa acerca da pobreza. Conforme apontou Escorsim (2011), o pensamento conservador clássico é uma expressão do tempo e espaço sócio-histórico da configuração da sociedade burguesa. Silva (2015) enfatizou que com as novas formas de produção e reprodução da vida, o estabelecimento de novas relações sociais gerou reações diversas contra os princípios ora instaurados. Essa reação conservadora, que durou pelo menos mais intensamente até o final do século XVIII, concentrou-se na crítica aos principais traços da revolução burguesa clássica: o racionalismo, a autonomia individual, o humanismo burguês, a dessacralização do mundo e toda perspectiva que substituiu o teocentrismo pelo antropocentrismo (Silva, 2015).

Todavia, um importante transformismo é operado por dentro do pensamento conservador. Até então o pensamento conservador era identificado com uma identificação claramente restauradora do antigo regime e negadora do modo burguês de ser e pensar (e severas críticas à burguesia revolucionária). Entretanto, entre 1830 e 1848, o pensamento conservador assume um caráter antirrevolucionário, no sentido de afirmar e manter a sociedade capitalista – daqui a tendência em associar a conservadorismo com a defesa da sociedade burguesa como ordem social hegemônica (Siqueira, 2015, p. 105).

Emile Durkheim<sup>32</sup> foi o responsável por uma expressão mais técnica do conservadorismo, ao passo que estrutura a Sociologia enquanto campo com características próprias e que deve ser explorado através de métodos apropriados, com clara e otimista articulação entre conservadorismo, sociedade capitalista e produção técnico-científica da sociologia positivista — dando aqui os germes de uma ciência puramente instrumental e subserviente à sociedade do capital (Siqueira S, 2015, p. 105). É por essa base que caminhou o que Coutinho (2010) chamou de “miséria da razão” burguesa, que deu espaço à fragmentação da realidade, à negação

---

<sup>32</sup> Émile Durkheim (1858–1917) foi um dos pensadores que mais contribuiu para a consolidação da Sociologia como ciência empírica, tornando-se o primeiro professor universitário dessa disciplina, na França. Foi influenciado por uma onda de novos acontecimentos que revolucionaram a história da humanidade, tal como pelo pensamento de autores como Augusto Comte, Spencer, Darwin, Hobbes e Rousseau.

da totalidade, ao imediatismo, entre outras concepções que buscavam conservar a sociedade que se iniciara, a sociedade burguesa.

É na perspectiva da justificação teórica do que a burguesia vinha construindo que se desenvolvem as correntes de pensamento para “manter a ordem”, conforme mencionou Siqueira (2013, p. 31) ao dizer que “o liberalismo representa uma tradição teórica e política, que, após os processos que determinaram a burguesia como classe dominante, tornou-se o “pensamento da ordem”, para manter a ordem”. O liberalismo trouxe consigo um componente ideo-econômico-cultural, que tinha como objetivo romper com as ideias predominantes no sistema que se findava, o feudalismo. Era preciso legitimar a nova forma de trabalhar, de viver em sociedade, de compreender e “combater” a pobreza, de afirmação da autonomia individual, da racionalidade em vez do predomínio do teocentrismo etc. Aqui é importante deixar claro que o liberalismo clássico “expressou o ideário da burguesia no período em que esta classe estava na vanguarda das lutas sociais, conduzindo o processo revolucionário que destruiu o Antigo Regime” (Netto; Braz, 2008, p. 18).

Conforme mencionaram Netto e Braz (2008, p. 17), os clássicos da economia política almejavam compreender o modo de funcionamento da sociedade que estava nascendo das entranhas do mundo feudal, e, assim, a economia política se erguia como fundante de uma teoria social, um elenco articulado de ideias que buscava oferecer uma visão do conjunto da vida social.

É o funcionando livre e ilimitado do mercado que asseguraria o bem-estar. É a mão invisível do mercado livre que regula as relações econômicas e sociais e produz o bem comum (Behring; Boschetti, 2011, p. 56). Segundo Siqueira (2013, p. 33), “os princípios fundamentais do liberalismo podem ser sintetizados em: Liberalidade, Tolerância, Defesa da Propriedade Privada, Limitação do Poder e Individualismo”.

Foi com base no jusnaturalismo moderno<sup>33</sup>, que teve como principal representante John Locke e sua grande influência na Europa Ocidental dos séculos XVII e XVIII, que os clássicos do liberalismo se inspiraram ao tratar as principais

---

<sup>33</sup> “O aspecto mais relevante do jusnaturalismo para a fundamentação desse novo princípio de legitimação do Estado, é o que implica o alargamento do espaço conferido à razão humana. O peso até então dado à lei natural como referência externa às subjetividades para a definição do certo ou do justo derivava da presunção de que era possível obter dos textos sagrados e da própria natureza a orientação pertinente à definição do que seria o bem comum” (Oliveira Ribeiro, 2010, p. 60).

categorias e instituições econômicas (dinheiro, capital, lucro, salário, mercado, propriedade privada, etc.) como categorias e instituições naturais, que, uma vez descobertas pela razão e instauradas na vida social, permaneceriam eternas e invariáveis na sua estrutura fundamental (Netto; Braz, 2008, p. 18).

Dessa forma, sob a influência das ideias do principal teórico do liberalismo, Adam Smith, a burguesia seguiu as principais premissas de sua teoria, estabelecendo a liberdade econômica em função da iniciativa privada, apontando para a não interferência do Estado, pois, para Smith, o que regularia o mercado seria a livre concorrência. É importante ressaltar que a “defesa da propriedade privada e, por conseguinte, da economia de mercado tornou-se a base do Liberalismo Econômico, tanto como instrumento de defesa da liberdade individual como por questões ligadas à eficiência econômica” (Mountian, 2018, p. 4).

Smith, ao afirmar que “o governo não tem qualquer outro objetivo que não seja a preservação da propriedade” (Smith, 1981, p. 321–322), referia-se a um dos principais elementos de sua teoria, indispensável à liberdade individual, que estreita o vínculo com o liberalismo econômico, que é a propriedade privada. Segundo Mountian (2018), a relação entre propriedade privada e liberdade individual foi exposta pela primeira vez por John Locke, pois, para ele, a propriedade privada tinha um status de um direito natural e inalienável do homem ao ser legitimizada pelo trabalho e/ou pela herança.

Conforme mencionou Oliveira Ribeiro (2010), na perspectiva de Locke, o trabalho é o fator que torna legítima a apropriação privada da terra, que foi dada por Deus a todos em comum. Embora o homem não seja o proprietário de si mesmo, ele é o proprietário de sua própria pessoa, na medida em que é responsável por suas ações. Portanto, cada pessoa é proprietária do fruto de seu trabalho, desde que se responsabilize por ele. Assim, a apropriação individual da terra é vista por Locke como uma relação jurídica que se legitima pelo trabalho próprio. Assim sendo, representaria um cerceamento aos homens não terem o direito ao trabalho e, conseqüentemente, à propriedade.

Para Smith, em relação ao Estado, este possui a função de, “na medida em que é instituído para garantir a propriedade, de fato o é para a defesa dos ricos contra os pobres, ou daqueles que têm alguma propriedade contra os que não possuem propriedade alguma” (Smith, 1996, p. 192). Sobre as funções do Estado, Bobbio

(2000, p. 17) afirma que “o liberalismo é uma doutrina do Estado limitado tanto com respeito aos seus poderes, quanto às suas funções. A noção corrente que serve para representar o primeiro é o Estado de direito; a noção corrente para representar o segundo é o Estado mínimo”. Aqui está outro elemento central no liberalismo, defendido por Smith em sua teoria, a manutenção do Estado mínimo, que deve assumir o papel “neutro” no sentido de ficar restrito a regular as relações sociais de forma que garanta a liberdade individual, a propriedade privada e o livre mercado; ou, nas palavras de Bobbio (2000), ao dizer que, para Adam Smith, segundo o sistema da liberdade natural, o Estado tem três deveres de grande importância: “a defesa da sociedade contra os inimigos externos, a proteção dos indivíduos contra as ofensas mútuas e a realização de obras públicas que não possam ser realizadas pela iniciativa privada”.

O pressuposto filosófico do Estado liberal, entendido como Estado limitado em contraposição ao Estado absoluto, é a doutrina dos direitos do homem elaborado pela escola do direito natural (ou jusnaturalismo): doutrina segundo a qual o homem, todos os homens, indiscriminadamente, tem por natureza e, portanto, independentemente de sua própria vontade e menos ainda da vontade de alguns poucos ou de apenas um, certos direitos fundamentais, como direito à vida, à liberdade, à segurança, à felicidade – direitos esses que o Estado, ou, mais concretamente, aqueles que em um determinado momento histórico detém o poder legítimo de exercer a força para obter a obediência a seus comandos devem respeitar, e portanto, não invadir, e ao mesmo tempo, proteger contra toda possível invasão por parte de outros (Bobbio, 2000, p. 12).

Portanto, é de Smith que vem a primeira ideia de estruturação do raciocínio do individualismo, que, sendo cada um por si, traria um resultado positivo para a coletividade. Não em vão, Bobbio (2000, p. 16) exaltou que “sem individualismo não há liberalismo”, ou seja, o preceito da liberdade para buscar, cada um, seus próprios interesses, é central. Segue o autor Bobbio (2000, p. 15), frisando que o “Estado liberal é justificado como resultado de um acordo entre indivíduos inicialmente livres que convencionam estabelecer os vínculos estritamente necessários a uma convivência pacífica e duradoura”. Ou seja, cada indivíduo tem a responsabilidade de buscar o seu bem-estar ao vender sua força de trabalho no mercado, dessa forma, não cabe ao Estado garantir suas demandas para tal finalidade.

Ainda, outro elemento determinante na teoria de Smith e, conseqüentemente, no liberalismo, é o que o autor chamou de “mão invisível do mercado”, que seria o mercado autorregulatório. Na medida em que o Estado não intervém, ele pode se manter sempre em equilíbrio, dando as bases do livre mercado e trazendo benefícios aos indivíduos como um todo. Não é por outra razão que a teoria do mercado de Smith “se torna inquestionavelmente a matriz teórica da ordem social liberal e a economia passa a ser entendida como essência da sociedade, terreno sobre o qual a harmonia social pode ser pensada e praticada” (Siqueira, 2013, p. 39).

Segundo Mountian (2018, p. 6), “a constituição do pensamento liberal como um corpo teórico, um programa e um conjunto de práticas, passa por uma resposta de tal tradição aos problemas sociais, em especial à questão da pobreza”. Conforme citado no capítulo anterior, as leis embrionárias de “combate” à pobreza, em especial a *Speedment Law*, foram, à época, duramente criticadas já com base nas ideias liberais, que consideravam a beneficência um desestímulo ao trabalho e, por conseqüência, um impedimento à liberdade individual e ao desenvolvimento da economia de mercado. Assim, o pensamento liberal clássico reforçou a condição do “individualismo”, segundo o qual homens livres e seguros podem, por si só, garantir suas necessidades.

Fonseca (1989, p. 10), ao expor os princípios do liberalismo econômico fornece uma importante pista para compreender a lógica liberal de combate à pobreza. São eles: mentalidade antipaternalista, valorização da autonomia e iniciativa individual e vigência das “regras do jogo” próprias de uma economia competitiva de mercado. Nesse sentido, o debate sobre a Poor Law é emblemático para a compreensão da postura do Liberalismo diante da questão da pobreza. Os liberais da época entendiam que a burocracia estatal voltada aos pobres inibia o gosto pela competição, iniciativa e responsabilidade individuais. Tais aspectos deveriam ser estimulados segundo os mecanismos de mercado. Pobre, conforme a percepção liberal, é aquele indivíduo que não consegue por conta própria sobreviver no mercado, e para estes indivíduos pode-se conceber algum tipo de assistência (Mountien, 2018, p. 8).

Adam Smith, em sua famosa obra “A Riqueza das Nações”, já expõe seus prenúncios sobre a pobreza no capitalismo, afirmando que “(...) um trabalhador, mesmo o mais pobre e de baixa posição, se for frugal e laborioso, pode desfrutar de uma porção maior de bens necessários e confortos materiais, do que aquilo que

qualquer selvagem pode adquirir” (Smith, 1996, p. 60). Ou seja, Smith defendia que a divisão do trabalho, os mecanismos de mercado e o livre comércio permitiriam aumentar a eficiência econômica e, conseqüentemente, melhorar a vida de todos, incluindo os mais pobres.

Pode-se perceber, portanto, que, para Smith, a pobreza estaria relacionada à produção, através do trabalho, com a finalidade de garantir sua própria subsistência. Nessa compreensão, está implícita a “defesa de que, numa nação civilizada e desenvolvida (ou seja, capitalista), o indivíduo, com seu esforço e destreza, pode, por meio do ganho salarial, melhorar de vida” (Mountian, 2018, p. 9).

Assim, conforme mencionou Siqueira (2013), a pobreza, para Smith, estaria relacionada à incapacidade de um indivíduo de produzir mais do que necessita, ou até de produzir o necessário para a sua subsistência, sendo o pobre aquele que não produziu o suficiente, ou que mal administra a sua riqueza. O autor defendia ainda que o próprio equilíbrio da sociedade, através do progresso econômico e da livre concorrência, permitiria a não existência de pobres.

Para aqueles que não encontrassem a possibilidade de buscar por si só, ou através de sua família, os meios de subsistência, existiria uma “solidariedade liberal”, que, conforme relatou Siqueira (2013, p. 48), “seria a solução para que a desigualdade de aptidões e a diversidade de recursos não conduzam à desigualdade de direitos e à falta de liberdade dos menos capazes”. “A filantropia é tão original, tão imanente e essencial ao liberalismo quanto sua defesa da liberdade e da propriedade” (Siqueira, 2013, p. 48).

Concomitante ao crescimento das ideias liberais, a Teoria malthusiana também ganhava notoriedade e influenciou a percepção sobre a pobreza. Conforme mencionado no capítulo anterior, Malthus defendia que os pobres têm inclinação de se multiplicarem mais rapidamente que os meios de subsistência; mais precisamente, que a capacidade de crescimento da população é consideravelmente superior à capacidade da terra de produzir alimentos. Dessa forma, considerando esse fato, a pobreza seria um fenômeno natural e inevitável, e qualquer ação assistencial, voltada ao “combate” à pobreza, seria, portanto, ineficaz, além das chances de estimular ainda mais o crescimento populacional.

[...] nenhuma contribuição possível, proveniente de sacrifícios dos ricos, particularmente em dinheiro, poderia impedir, por algum tempo, a volta da miséria entre os membros mais pobres da sociedade, quaisquer que sejam. Na verdade, grandes mudanças poderiam ser feitas. O rico poderia tornar-se pobre, e alguns pobres, ricos, mas uma parcela da sociedade necessariamente deve ter dificuldades para viver e essas dificuldades recairão naturalmente sobre os elementos menos afortunados (Malthus, 1996, p. 269).

Essa visão de Malthus separa a pobreza da organização econômica, política e social da sociedade, colocando-a como um fenômeno independente da sociedade capitalista. Considerava ainda estar na situação de pobreza, dependendo de terceiros para a própria sobrevivência, uma condição vergonhosa e relacionada à pouca disposição ao trabalho, reforçando a culpabilização individual por ser pobre. Reforçou o autor que “a pobreza dependente deve continuar sendo uma ignomínia, por mais duro que isso possa parecer em termos individuais” (Malthus, 1996, p. 271). Em determinado trecho de sua obra, ao se referir à Lei dos Pobres da Inglaterra, comentou ainda que “um pobre pode casar-se com pouca ou nenhuma perspectiva de ser capaz de sustentar uma família com independência. Pode-se dizer que, de certo modo, as leis criam o pobre que mantêm” (Malthus, 1996, p. 270).

Influenciada por esses pensamentos, portanto, a concepção de pobreza tem uma predominância a ser entendida separadamente da realidade econômica, política e social, dos interesses e conflitos de classe. É compreendida como um fator autônomo, independente e natural, possibilitando, por diversas vezes, a culpabilização do homem pobre por sua própria condição e incapacidade de trabalhar. Assim, a pobreza é vista como um fato a-histórico, desvinculada dos fundamentos estruturais e projetos societários. Conforme menciona Mountian (2018, p. 20):

Pobre, conforme a percepção liberal, é aquele indivíduo que não consegue por conta própria sobreviver no mercado, e para estes indivíduos deve-se conceber assistência e qualificação. Essa abordagem é compatível com o núcleo do Liberalismo Econômico, centrada na liberdade individual e na defesa da economia de mercado como forma de organizar a vida material das sociedades (Mountian, 2018, p. 20).

Portanto, nesse contexto, conforme menciona Montaño (2012), pensa-se a questão social e suas manifestações, em especial a miséria e a pobreza, como fenômenos autônomos e de responsabilidade individual ou coletiva dos setores por

elas atingidos, e não como resultado da exploração econômica. O referido autor enfatiza que, a partir de tal pensamento, a pobreza estaria vinculada a pelo menos três tipos de fatores, sempre concernente ao indivíduo pobre, sendo eles: 1) déficit educativo (falta de conhecimento das leis naturais do mercado e de como agir dentro dele); 2) problema de planejamento (incapacidade de planejamento orçamentário familiar); 3) problemas de ordem moral-comportamental, como mau gasto de recurso, tendência ao ócio, alcoolismo, vadiagem etc.

Sabe-se, portanto, que a dinâmica capitalista está sempre em movimento e se adequando às demandas que surgem no cenário histórico a fim de garantir sua sobrevivência e continuidade. No primeiro capítulo, ao discutir sobre a pobreza e o desenvolvimento do capitalismo, falou-se acerca do momento em que os argumentos liberais começam a perder preeminência na segunda metade do século XIX e início do século XX, diante de alguns processos político-econômicos<sup>34</sup>.

Esse é o cenário em que o capitalismo monopolista se apresenta com suas novas necessidades, altera a dinâmica da sociedade burguesa e aprofunda as contradições fundamentais do MPC. Esse novo período, da organização monopólica, “obedeceu à urgência de viabilizar um objetivo primário: o acréscimo dos lucros capitalistas através do controle dos mercados” (Netto, 2009b, p. 20).

Nesse contexto de expansão e recuperação capitalista<sup>35</sup>, de alargamento produtivo e, ainda, permeado pelos conflitos de classe dada a organização para a luta da classe trabalhadora, desenvolve-se uma nova estratégia hegemônica do capital (produtivo-comercial)<sup>36</sup> que incorpora a classe trabalhadora industrial-urbana (Montaño, 2012). As novas necessidades advindas da nova forma de acumulação não permitem mais que a pobreza seja compreendida apenas como resultado do indivíduo preguiçoso, degradado moralmente, com dificuldade de se organizar financeiramente, da vagabundagem etc. Ademais, a filantropia, como uma resposta à pobreza, tornou-se insuficiente diante das novas demandas. “Aqui a questão social passa a ser

---

<sup>34</sup> Ver capítulo I.

<sup>35</sup> Recuperação em virtude da grande Crise de 1929, mencionada no primeiro capítulo.

<sup>36</sup> A estratégia hegemônica do capital, no segundo pós-guerra, para promover o desenvolvimento industrial/comercial, e para reverter a influência ideológica e política do “campo socialista”, o grande capital produtivo e o comercial, fundamentalmente instrumentalizando o Estado, promove uma nova estratégia hegemônica que, permeada por demandas trabalhistas (dos setores industriais urbanos), persegue a efetivação do processo de industrialização (Montaño; Duriguetto, 2010, p. 156).

internalizada na ordem social, não mais como um problema meramente oriundo do indivíduo, mas como consequência do ainda insuficiente desenvolvimento social e econômico” (Montaño, 2012, p. 275). Assim, as novas necessidades contradizem as ideias liberais do indivíduo autônomo, socialmente capaz por seus próprios méritos e empreendedor individual, e, por esse motivo, corroboram a legitimação de uma maior intervenção do Estado, diante das novas necessidades da produção capitalista.

Nesse contexto, a pobreza e seu “combate” são vistos a partir das formulações keynesianas, em que a causa da pobreza tem a ver com um problema de distribuição de mercado, em um descompasso na oferta/demanda de bens e serviços (Montaño, 2012). John Maynard Keynes<sup>37</sup> estabeleceu suas ideias políticas, econômicas e sociais diante de uma economia em crise, concentrando em possibilidades de enfrentamento e superação da situação da acumulação capitalista à época.

Pode-se dizer que ele apresenta, diante da nova conjuntura da acumulação capitalista, uma nova proposta de Estado liberal, que questiona e contradiz o que é predominante nas ideias de Smith, dando ênfase em um Estado interventor, a fim de garantir a estabilidade econômica. Ele acreditava que a economia de livre mercado não era capaz de resolver problemas estruturais, como o desemprego e a instabilidade econômica, sem a intervenção governamental.

Portanto, para Keynes, a pobreza está diretamente ligada a um contingente de força de trabalho que não foi absorvido pelo mercado, ou seja, os trabalhadores que ficam excluídos do mercado de trabalho e, conseqüentemente, sem fonte de renda, não possuem condições de consumir bens e serviços. Diante dessa situação, o Estado deve intervir para suprir as demandas da população que se encontra em situação de pobreza e estabelecer condições que incentivem a oferta de empregos e políticas sociais de maneira geral, incluindo a seguridade social. O pacto keynesiano-fordista e o conseqüente estabelecimento do “*Welfare State*”, mencionados no primeiro capítulo, são conseqüências dessa perspectiva keynesiana, que se fez hegemônica no período de desenvolvimento e instauração do capitalismo monopolista até as proximidades da década de 1970.

---

<sup>37</sup> John Maynard Keynes (Inglaterra, 1883–1946) nasceu no final do período do auge do império britânico e da expansão capitalista (no estágio concorrencial) e conviveu com as fortes crises e as duas Guerras Mundiais. Tudo isso influenciou seu pensamento e sua prática política, que se orientaram para o enfrentamento e a superação da crise capitalista (Montaño; Duriguetto, 2010, p. 55).

Ao observar esse contexto, Montañó (2012) mencionou algumas características que marcam a concepção de questão social e da pobreza, como uma de suas expressões, diante das ideias keynesianas, bem como formas de seu “combate”; são elas: a) um avanço na compreensão da questão social, uma vez que nessa perspectiva passa a ser vista como um produto (transitório) do sistema capitalista, e não como mera consequência de comportamentos individuais; b) a compreensão segmentada das expressões da questão social é conservada, assim como no pensamento liberal clássico; c) a pobreza é considerada um problema de distribuição, possibilitando que a gênese da questão social seja compreendida na esfera política, de forma que possa ser resolvida entre os sujeitos em situação de pobreza e o Estado, sendo que, em verdade, a gênese da pobreza se encontra nas contradições fundamentais do próprio sistema capitalista, na esfera produtiva, da relação capital/trabalho. Segundo Keynes (1982, p. 64):

Esta análise nos oferece uma explicação do paradoxo da pobreza em meio à abundância, pois a simples existência de uma demanda efetiva insuficiente pode paralisar, e frequentemente paralisa, o aumento do emprego antes de haver ele alcançado o nível de pleno emprego. A insuficiência da demanda efetiva inibirá o processo de produção.

Dessa forma, essas concepções contribuem para a compreensão equivocada de que políticas sociais e acesso a bens e serviços por parte dos trabalhadores podem resolver a questão da pobreza, sem que sejam observados os fundamentos do próprio sistema capitalista, em que se encontra a real causa da pobreza. Essa visão, diferentemente do liberalismo clássico, baseado nas ideias de Smith, que responsabilizava o indivíduo pela pobreza, inflexiona que o Estado deve agir em função do “combate” à pobreza.

Foi na perspectiva de fazer alternativas frente à crise vivenciada nos entornos da década de 1970<sup>38</sup> que o keynesianismo, seus instrumentos e compreensões econômicas, sociais e políticos, incluindo a relação Estado com o “combate” à pobreza, caminham para novas perspectivas, dando lugar ao neoliberalismo, em um novo período de acumulação capitalista que visava recuperar os altos lucros, chamado regime de acumulação flexível (Harvey, 2008). Ao ser parte de um novo

---

<sup>38</sup> Ver capítulo I, item 1.4.

momento, a compreensão acerca da pobreza e seu “combate” também ganha um novo olhar diante da ascensão da financeirização econômica mundial e todas as particularidades que lhe permeiam.

## 2.2 Pobreza e a tradição neoliberal

O colapso do conjunto fordista-keynesiano, no desenrolar da década de 1970, deu lugar, nas palavras de Harvey (2008), a um período de rápida mudança, fluidez e incertezas, que marcou o trânsito para o novo regime de acumulação que se iniciara<sup>39</sup>. Segundo Leher (2010, p. 2), “a resolução para a saída da crise foi a preconizada pelos neoliberais: era preciso golpear o Estado Social, privatizar e promover radical liberalização financeira”. Para Montaño e Duriguetto (2010, p. 192), “o fordismo-keynesianismo foi substituído por uma nova estratégia hegemônica [...] que alterou as condições do contexto anterior, criando, no pós-1970, um novo regime de acumulação denominado flexível: a ofensiva neoliberal”. Aqui é importante frisar que “houve uma imensa mudança na aparência superficial do capitalismo a partir de 1973, embora a lógica inerente da acumulação capitalista e suas tendências de crise permaneçam a mesma” (Harvey, 2008, p. 177).

É nesse cenário que o neoliberalismo, preconizado inicialmente por Friedrich Hayek<sup>40</sup>, vai se apresentar como uma alternativa de enfrentamento à crise capitalista. Hayek escreveu o livro “O Caminho da Servidão”, em 1944, e, segundo Anderson (1995), é o “texto de origem” do neoliberalismo, mesmo que o autor não tenha mencionado em momento algum esse termo. A fórmula neoliberal de Hayek propôs uma reordenação do Estado e da economia, que impactou diretamente as medidas relacionadas à pobreza, bem como em relação à sua concepção.

É importante nos atentarmos à frase acima, quando falamos sobre a reordenação do Estado e da economia, pois, conforme mencionaram Montaño e Duriguetto (2011), frequentemente o neoliberalismo é identificado apenas relacionado à reforma do Estado, como se fosse uma reforma política e técnica distante das relações de produção, dos interesses de classe, da política macroeconômica etc. Essa é uma interpretação simplista e insuficiente acerca do projeto neoliberal, pois este

---

<sup>39</sup> Ver capítulo I, item 1.4.

<sup>40</sup> Friedrich Hayek (Áustria, 1899–1992) foi um economista e filósofo.

representa uma estratégia hegemônica de reestruturação da estrutura capitalista, de maneira a abranger a totalidade sistêmica.

Ao compreendermos o pensamento de Hayek (1990), percebem-se a crítica e a desaprovação da perspectiva keynesiana voltada ao Estado de bem-estar social. O neoliberalismo, a partir dos fundamentos do autor, entende que “é nesse campo, com efeito, que o fascínio de expressões vagas mais populares como ‘pleno emprego’ pode conduzir à adoção de medidas extremamente insensatas” (Hayek, 1990, p. 187).

Os neoliberais, particularmente Friedrich Hayek, têm uma discordância visceral com a política do Estado de Bem Estar Social. Não é que ele seja contra o Estado atuar na assistência social. Ele defende que não dá para tentar regular o trabalho. Em outras palavras, Hayek afirma que a taxa de desemprego é uma taxa natural que, como uma força da natureza, não deve ser freada. Para ele, quando o Estado tenta impedir a existência do desemprego, ele desorganiza a economia por interferir em algo natural. A crítica de Hayek dirige-se ao Estado de Bem Estar Social que regula o mercado de trabalho. Mas Hayek não pode negar que existam pessoas desempregadas, na miséria, passando fome. O que ele diz sobre essas pessoas? Bom, são perdedoras. Ele até admite que algumas sejam perdedores não por falta de competência, mas porque deram azar. Mas continuam sendo perdedoras (Leher, 2010, p. 11).

Nota-se, portanto, que a ideologia neoliberal mantém a linha do liberalismo clássico, do qual falamos anteriormente, na perspectiva do individualismo e da moralização da questão social. O colapso do Keynesianismo e as estruturas do Estado de bem-estar social passaram a ser alvo de combate e questionamento, reiterando o pressuposto neoliberal de que a intervenção estatal leva à acomodação dos pobres. Aos olhos dos neoliberais, o Estado havia passado por uma expansão excessiva, particularmente, dos gastos sociais ou das políticas públicas. Essa condição que proporcionou, conseqüentemente, uma expansão dos direitos sociais, para os neoliberais, é um dos principais fatores que levaram o sistema a uma instabilidade, causando uma nova crise. A lógica dos neoliberais, nas palavras de Leher (2010, p. 2), pode ser descrita da seguinte maneira: “o excesso de política social exige muitos impostos; as empresas pagam muitos impostos e ficam pouco competitivas; as pessoas ficam sem dinheiro para comprar mercadorias porque pagam impostos demais”. Dessa forma, conforme trecho abaixo de Hayek (1990), o Estado neoliberal deve funcionar no seguinte sentido:

A doutrina liberal é a favor do emprego mais efetivo das forças da concorrência como um meio de coordenar os esforços humanos, e não de deixar as coisas como estão. Baseia-se na convicção de que, onde exista a concorrência efetiva, ela sempre se revelará a melhor maneira de orientar os esforços individuais. Essa doutrina não nega, mas até enfatiza que, para a concorrência funcionar de forma benéfica, será necessária a criação de uma estrutura legal cuidadosamente elaborada, e que nem as normas legais existentes, nem as do passado, estão isentas de graves falhas. Tampouco deixa de reconhecer que, sendo impossível criar as condições necessárias para tornar efetiva a concorrência, seja preciso recorrer a outros métodos capazes de orientar a atividade econômica. Todavia, o liberalismo econômico é contrário à substituição da concorrência por métodos menos eficazes de coordenação dos esforços individuais. E considera a concorrência um método superior, não somente por constituir, na maioria das circunstâncias, o melhor método que se conhece, mas, sobretudo por ser o único método pelo qual nossas atividades podem ajustar-se umas às outras sem a intervenção coercitiva ou arbitrária da autoridade. Com efeito, uma das principais justificativas da concorrência é que ela dispensa a necessidade de um "controle social consciente" e oferece aos indivíduos a oportunidade de decidir se as perspectivas de determinada ocupação são suficientes para compensar as desvantagens e riscos que a acompanham (Hayek, 1990, p. 57).

A visão neoliberal é que o Estado deve limitar sua atuação a questões fundamentais, como a proteção dos direitos e liberdade individual, garantia da segurança e manutenção da ordem, para permitir que a livre iniciativa e a concorrência sejam os principais mecanismos de regulação da economia e da sociedade. Eles acreditam que a presença excessiva do Estado pode criar barreiras para a iniciativa privada e inibir o crescimento econômico. Para Hayek (1990, p. 87), o "conhecimento de que [...] o Estado agirá de um modo definido ou exigirá que as pessoas procedam de determinada maneira é oferecido aos indivíduos para permitir-lhes traçar seus próprios planos".

No entanto, em situações pontuais, a perspectiva neoliberal reconhece que, em algumas situações emergenciais, a intervenção estatal pode ser necessária, como, por exemplo, em calamidades e condições extremas de pobreza. Nesse sentido, afirma Hayek (1990, p. 123), que "sempre que a ação pública é capaz de mitigar desastres dos quais o indivíduo não se pode defender e contra cujas consequências não pode precaver-se, tal ação deve, indubitavelmente, ser empreendida".

A pobreza aqui é “vinculada a um problema na esfera da distribuição, mas contrária à perspectiva keynesiana (que entende como oriundo de um ‘déficit de demanda efetiva no mercado’)” (Montaño, 2012, p. 277). Hayek (1990) defende que a pobreza é um resultado natural da dinâmica societária neoliberal e, em geral, vinculada ao indivíduo de maneira isolada, uma vez que é justificada nas questões e incapacidades pessoais. O autor afirma que, no contexto neoliberal, dado o regime de concorrência, “as probabilidades de um homem pobre conquistar grande fortuna são muito menores que as daquele que herdou sua riqueza. Nele, porém, tal coisa é possível, visto ser o sistema de concorrência o único em que o enriquecimento depende exclusivamente do indivíduo” (Hayek, 1990, p. 109).

As propostas colocadas pelo autor em relação ao “combate” à pobreza são pautadas em uma concepção de Estado mínimo, conforme podemos observar em trechos elencados adiante: “tampouco se justifica que o Estado deixe de auxiliar os indivíduos provendo a eventualidades comuns contra as quais, dada a sua natureza imprevisível, poucos se podem precaver de forma adequada” (Hayek, 1990, p. 123). Verifica-se, ainda, em outro momento na mesma página quando autor deixa clara a perspectiva de “mínimo” social, quando diz que “não há dúvida de que, no tocante a alimentação, roupas e habitação, é possível garantir a todos um mínimo suficiente para conservar a saúde e a capacidade de trabalho (Hayek, 1990, p. 123).

Pode-se perceber, portanto, a individualização dos problemas sociais e a tendência a atrelar a situação de pobreza à aptidão/capacidade de trabalho dos indivíduos. Vale recordar que, conforme mencionado no primeiro capítulo deste texto, no item sobre os modelos embrionários de “combate” à pobreza, refletiu-se que todas as alternativas apresentadas para “combater” a pobreza traziam a ideia de que os indivíduos somente eram úteis, quando eram de fato úteis para o trabalho assalariado.

Ou seja, os indivíduos, para serem respeitados como úteis, deveriam pertencer à força de trabalho ativa; caso contrário, seu desemprego era atrelado às questões pessoais como vagabundagem e marginalização. Esse contexto demonstra a culpabilização da pobreza como uma pauta presente no discurso neoliberal, bem como a individualização e meritocracia. Conforme Hayek (1990) reiterou, o Estado pode ajudar os mais necessitados na organização para que eles próprios elevem seu padrão de vida e, ainda, que uma autoridade internacional pode ser justa e proporcionar uma contribuição significativa para a prosperidade econômica, desde

que se restrinja a manter a ordem e criar condições que permitam ao indivíduo se desenvolver de forma autônoma<sup>41</sup>.

É na toada neoliberal, portanto, que Estado mínimo e livre mercado retomam sua presença na conjuntura estatal e impactam diretamente as políticas públicas, e, conseqüentemente, o “combate” à pobreza. A tríade descentralização, privatização e focalização das políticas sociais passou a caracterizar o cenário de investimentos do Estado, fazendo jus ao enredo do mínimo social. Assim, o Estado se faz presente nas ações emergenciais, pois, segundo Hayek (1990, p. 123), não há razão para que, “numa sociedade que atingiu um nível geral de riqueza como o da nossa, a primeira forma de segurança não seja garantida a todos sem que isso ponha em risco a liberdade geral”.

Hayek caracteriza estas pessoas como pobres e não como desempregadas. Eis aqui o ressurgimento do tema da pobreza que, desgraçadamente, orientou o fundamental das ciências sociais ‘críticas’. O problema são os pobres e não os desempregados. O que fazer com os pobres? Hayek dirá: “existem perdedores; eles são pobres porque são perdedores e é claro que o Estado não pode ser insensível a isso”. O que fazer então? Dar bolsas... bolsas e não direito social organizado em torno do trabalho. Bolsa para aliviar o sofrimento, para aliviar a pobreza. É com base nisso que vai surgir, posteriormente, toda uma ciência social da pobreza que inclusive tem critérios de medição de níveis de pobreza com a precisão e a escala de um microscópio eletrônico. Assim eles classificam: “aqui nós temos a faixa dos extremamente pobres... estes ganham a bolsa X”. Vocês sabem do que eu estou falando. Bolsa, assistência e não mais seguridade social. É desta forma que são estruturadas as políticas dos anos 1980 e 1990 em diante (Leher, 2010, p. 4).

O Estado, na perspectiva neoliberal, logo, deve atuar principalmente para garantir o funcionamento do sistema capitalista, enquanto a filantropia e a ação voluntária devem ser encorajadas a fim de resolver os “problemas” ligados à pobreza, ou seja, o Estado deve estimular o capital a investir e garantir e preservar os lucros diante das flutuações do mercado, especialmente em contextos de crise. É nesse cenário, portanto, de compreensão da pobreza não como uma questão ligada à

---

<sup>41</sup> “Determinar que padrão se deveria assegurar a todos é problema de difícil solução; em particular, é difícil decidir se aqueles que dependem da comunidade deveriam gozar indefinidamente as mesmas liberdades que os demais” (Hayek, 1990, p. 123).

totalidade, mas sim ao indivíduo isolado, que a filantropia — seja ela individual ou organizacional — ganha notoriedade na responsabilidade pela intervenção social e ocupa lugar relevante no que tange ao “combate” à pobreza. Nesse contexto de protagonismo do terceiro setor, “a autoajuda, a solidariedade local, os benefícios e a filantropia substituem o papel do Estado na garantia dos direitos constitucionais dos cidadãos, o que era defendido pelo keynesianismo” (Montaño, 2012, p. 276).

Desse modo, a forma de “combate” à pobreza nos moldes neoliberais desencadeou uma nova era de tratamento à pobreza, uma vez que difere das demais formas de “combate” que vimos neste texto, partindo dos modelos que chamamos “embrionários” até a abordagem keynesiana. Decerto, a filantropia está presente no que concerne às ações voltadas à pobreza desde os primórdios; contudo, não com a roupagem e organização que se apresenta na sociedade neoliberal.

Segundo Montaño (2012), a estratégia neoliberal de “combate” à pobreza se divide em três frentes de atuação: 1) a ação estatal, por meio das políticas sociais que se destinam à população mais carente (políticas agudamente focalizadas); 2) a ação mercantil, que é desenvolvida pelas empresas capitalistas e direcionada para a população consumidora com capacidade de compra (o cidadão cliente), transformando os serviços sociais em mercadorias lucrativas; 3) a ação do chamado “terceiro setor” ou da sociedade civil (organizada ou não), que visa atender a população que não é alcançada pelos casos anteriores, por meio de uma intervenção filantrópica.

Em relação à primeira estratégia mencionada, concernente às políticas sociais, ficou claro no “desenho” do neoliberalismo feito por Hayek o discurso voltado à redução dos gastos públicos com políticas sociais, o que, obviamente, rebate diretamente nas ações de “combate” à pobreza. No neoliberalismo, a intervenção do Estado é reduzida para se tornar um Estado mínimo no âmbito social. Isso significa que o Estado deixa de atuar como mediador social, o que está diretamente ligado aos impactos negativos na política social. De acordo com Behring (2008), as políticas sociais são vistas como meramente complementares no neoliberalismo, servindo apenas para compensar o que não pode ser obtido pelo mercado. Dessa forma, o “combate” à pobreza se resume a uma oferta mínima de ações pelo Estado. Assim, a perspectiva da universalidade cede lugar à focalização ou seletividade das ações, que

passam a ser direcionadas aos comprovadamente miseráveis, dando o tom do “combate” à pobreza na perspectiva neoliberal.

Aqui entra a segunda estratégia mencionada, a da privatização dos serviços, voltados à mercantilização dos direitos sociais que deveriam ser acessados na via pública, como, por exemplo, as privatizações nas áreas da saúde, educação e previdência. Ocorre que o corte nos gastos sociais resulta em um processo de privatização induzida nessa área, ou seja, ocorre uma mercantilização e transformação das políticas sociais em negócios lucrativos, passando a compor o catálogo de possibilidades de superlucros e acumulação capitalista.

Já a última estratégia diz respeito a um repasse de responsabilidade do Estado para a sociedade civil. A aqueles que não são alvos das políticas rudemente focalizadas e não possuem condição de acessarem o mercado e serem consumidores dos serviços pagos, ainda resta uma alternativa: o terceiro setor, que pode ser representado por entidades de natureza diversa, como ONGs, fundações empresariais, instituições filantrópicas e atividades de voluntariado. É considerado um setor não governamental, sem fins lucrativos e não estatal, composto pelo conjunto de organizações da sociedade civil consideradas de interesse público (Montaño, 2002).

No contexto de minimização do Estado diante das políticas sociais, ocorre a transferência de responsabilidade no “combate” à pobreza para as entidades da sociedade civil. Essa desresponsabilização do Estado aguça a (re)abertura de espaço para práticas antigas e tradicionais nas respostas à questão social e à pobreza, fomentadas no voluntariado e na caridade, potencializando a despolitização dos mesmos enquanto fenômenos enraizados no modo de produção capitalista.

No primeiro capítulo desta tese, descrevemos o teor filantrópico presente nos modelos embrionários de “combate” à pobreza sob o discurso da solidariedade e da moralidade e na responsabilização e culpabilização dos indivíduos por seu estado de pobreza e necessidades sociais. O terceiro setor, em sua atuação no “combate” à pobreza, retoma a evidenciação desse viés, de “autorresponsabilização” do sujeito, discurso já amplamente presente na compreensão de pobreza no viés ideológico neoliberal.

Dessa forma, conforme afirmou Vianna (2007, p. 11), “a política social é concebida como política assistencial para os pobres, como medidas de alívio da

pobreza”, e não como um modo de acabar e extinguir a pobreza em caráter definitivo, até porque, como analisamos anteriormente neste texto, a pobreza é intrínseca ao modo de produção vigente. Ao refletir sobre estratégias de enfrentamento à questão social, Vianna escreve uma acertada crítica, marcando a presença clara da compreensão neoliberal sobre a pobreza:

A questão social se define, de forma reducionista, como pobreza; e pobreza é entendida como uma situação em que indivíduos se encontram por falta de certos dotes (nada a ver com as estruturas econômicas e sociais), dotes que uma vez adquiridos os capacitam a pular a linha da pobreza (assim como se pula no jogo da amarelinha); dotes como escolaridade, aprendizado do auto-cuidado com a saúde, e, claro, o ganho representado pelo saber lidar com a renda. Ou seja, não se trata somente de ensinar a pescar; a estratégia de inclusão passa também por facilitar o acesso ao anzol – e o microcrédito (para comprá-lo) é o instrumento ideal; mesmo que não haja peixes para serem pescados (Vianna, 2007, p. 10 –11).

Em suma, segue abaixo a síntese construída por Netto (2007) sobre as tendências que operam no campo das políticas sociais em tempos neoliberais. O autor afirma que, se, “de fato, o combate às desigualdades não faz parte do conjunto prático ideológico do neoliberalismo, é seu elemento constitutivo um elenco de programas sociais voltados ao enfrentamento da pobreza” (Netto, 2007, p. 159–160).

- a desresponsabilização do Estado e do setor público com uma política social de redução da pobreza articulada coerentemente com outras políticas sociais (de trabalho, emprego, saúde, educação e previdência); o combate à pobreza opera como uma política específica;
- a desresponsabilização do Estado e do setor público, concretizada em fundos reduzidos, corresponde à responsabilização abstrata da “sociedade civil” e da “família” pela ação assistencial; enorme relevo é concedido às organizações não governamentais e ao chamado terceiro setor;
- desdobra-se o sistema de proteção social: para aqueles segmentos populacionais que dispõem de alguma renda, há a privatização/mercantilização dos serviços a que podem recorrer; para os segmentos mais pauperizados, há serviços públicos de baixa qualidade;

- a política voltada para a pobreza é prioritariamente emergencial, focalizada e, no geral, reduzida à dimensão assistencial.

Decerto, os apontamentos feitos aqui em relação à pobreza e política social na perspectiva neoliberal fazem parte de um debate conceitual e analítico, pertencente à lógica geral da estrutura capitalista. Sabemos que a condição da política social deve ser problematizada à luz da particularidade histórica de cada formação social, pertencente aos movimentos singulares de cada nação. É nessa perspectiva que, no capítulo adiante, o conteúdo será direcionado para a compreensão do contexto sócio-histórico brasileiro e o curso do “combate” à pobreza no país.

### **2.3 A pobreza aos olhos do Banco Mundial: a internacionalização do “combate”**

Compreender a atuação do Banco Mundial faz-se determinante na reflexão acerca da concepção hegemônica de pobreza e do “combate” à pobreza. É uma entidade que possui enorme importância no contexto de orientação, organização e desenvolvimento das políticas públicas voltadas à pobreza, em especial nos países em desenvolvimento. Conforme apontaram Redon e Campos (2021), é no âmbito de estruturação das políticas orientadas ao alívio da pobreza que temos a atuação do Banco Mundial como um elemento-chave.

O Banco Mundial, em seu site próprio, apresenta-se da seguinte maneira: “com 189 países membros, funcionários de mais de 170 países e escritórios em mais de 130 localidades, o Grupo Banco Mundial é uma parceria global única: cinco instituições trabalhando para soluções sustentáveis que reduzem a pobreza e constroem prosperidade compartilhada em países em desenvolvimento”. Na mesma página, continua: “é uma parceria global única que trabalha para reduzir a pobreza e construir prosperidade compartilhada nos países em desenvolvimento” e tem como uma de suas missões “acabar com a pobreza extrema: reduzir a proporção de pessoas que vivem com menos de US\$ 1,90 por dia no mundo para 3% até 2030<sup>42</sup>”.

As instituições que compõem o Grupo Banco Mundial são o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (IBRD), a Associação

---

<sup>42</sup> <https://www.worldbank.org/en/home>.

Internacional de Desenvolvimento (IDA), a Sociedade Financeira Internacional (IFC), a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA) e o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (ICSID). Embora cada uma dessas cinco instituições seja especializada em diferentes aspectos do processo de desenvolvimento, elas atuam em colaboração com o objetivo comum de reduzir a pobreza.

É importante compreender, portanto, que, quando utilizado o termo "Banco Mundial" (BM), este se refere apenas ao IBRD e à IDA, enquanto o termo "Grupo Banco Mundial" (GBM) se refere ao conjunto das cinco instituições. O IBRD oferece assistência a países de renda média e países em desenvolvimento com bom histórico de crédito, enquanto a IDA se concentra exclusivamente nos países mais pobres que não teriam acesso aos mercados financeiros internacionais. Ambas as instituições compartilham a mesma estrutura hierárquica e pessoal, mas se diferenciam no tipo e na fonte de financiamento de seus fundos. No site do Banco Mundial, a IDA é descrita como “uma das maiores e mais eficazes plataformas para combater a pobreza extrema nos países mais pobres do mundo e a maior fonte única de financiamento em condições favoráveis para os países mais pobres do mundo<sup>43</sup>”.

Faz parte do cotidiano as chamadas midiáticas relacionadas a reportagens em que o Banco Mundial apresenta seus posicionamentos e diagnósticos relacionados à pobreza, como, por exemplo, no Brasil: “Banco Mundial publica relatório sobre pobreza e equidade no Brasil<sup>44</sup>”; “Pandemia e guerra adiam extinção da pobreza extrema, explica Banco Mundial em podcast<sup>45</sup>”; e “Brasil reduz a extrema pobreza, segundo estudo do Banco Mundial<sup>46</sup>”.

No site do governo federal brasileiro, o Banco Mundial aparece descrito como um parceiro importante: “O Banco Mundial é parceiro do Brasil há mais de 60 anos, e já apoiou o Governo brasileiro, estados e municípios em mais de 430 financiamentos.

---

<sup>43</sup> <https://www.worldbank.org/pt/news/factsheet/2019/12/13/fact-sheet-the-international-development-association-ida>

<sup>44</sup> <https://brasil.un.org/pt-br/190795-banco-mundial-publica-relat%C3%B3rio-sobre-pobreza-e-equidade-no-brasil>

<sup>45</sup> <https://opopular.com.br/mundo/pandemia-e-guerra-adiam-extinc-o-da-pobreza-extrema-explica-banco-mundial-em-podcast-1.2578316>

<sup>46</sup> <https://www.orzil.org/noticias/brasil-reduz-a-extrema-pobreza-segundo-estudo-do-banco-mundial/>

Anualmente, são realizados novos financiamentos, em áreas como gestão pública, infraestrutura, desenvolvimento urbano, educação, saúde e meio ambiente<sup>47</sup>.

Todavia, como o Banco Mundial se tornou essa referência presente no “combate” à pobreza? O Banco Mundial foi estabelecido em 1944 através da criação do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), durante a Conferência de Bretton Woods. Conforme mencionado no capítulo anterior, essa Conferência ocorrida nos Estados Unidos teve como resultado a definição do percurso do sistema monetário internacional, alinhado diante de uma série de disposições acertadas entre 45 países aliados (não comunistas), que ajustaram propostas<sup>48</sup> para a criação de um novo projeto econômico global, com capacidade de implementação após a situação conflituosa da então recente 2ª Guerra Mundial. Foi, portanto, da Conferência de Bretton Woods que saíram as duas maiores representantes das Instituições Financeiras Internacionais, o BIRD, que posteriormente veio a ser chamado de Banco Mundial, sobre o qual estamos refletindo neste capítulo, e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Sobre o FMI, segundo Romminger (2004), este desempenharia um papel crucial na manutenção do novo Sistema Financeiro, fornecendo empréstimos aos Estados para sustentar o novo padrão cambial adotado. Inicialmente, esses empréstimos seriam de curto prazo e destinados a resolver problemas específicos relacionados ao balanço de pagamentos. No entanto, devido às dificuldades enfrentadas por todas as nações na época da Conferência, também foi proposta a criação de um organismo responsável pelo financiamento do desenvolvimento econômico. Com esse propósito em mente, o BIRD seria estabelecido como um órgão que ofereceria empréstimos de longo prazo para financiar projetos de desenvolvimento.

Dessa forma, o FMI garantiria a estabilidade financeira imediata, por meio de empréstimos de curto prazo, enquanto o BIRD — que posteriormente se juntou a

---

<sup>47</sup> <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/480-gabinete-do-ministro-1578890832/assessoria-internacional-1377578466/20758-banco-mundial>

<sup>48</sup> “Dentre as propostas, estavam as do economista inglês J. M. Keynes e do norte-americano Harry D. White. A proposta escolhida foi a do Secretário do Tesouro dos EUA, H.D. White, que previa o estabelecimento de um sistema de paridade monetária, no qual o dólar norte-americano tinha sua paridade frente ao ouro fixada em US\$ 35,00, enquanto os demais países que aderissem ao Sistema deveriam determinar seu câmbio em relação ao dólar” (Romminger, 2004, p. 271).

outros órgãos e formaram Grupo Banco Mundial — assumiria a responsabilidade de fornecer financiamento de longo prazo para projetos de desenvolvimento econômico. Essas instituições trabalhariam em conjunto para fortalecer e sustentar o novo sistema financeiro global.

Pode-se dizer, portanto, que o BIRD foi criado como uma resposta às necessidades de reconstrução da Europa no pós-guerra e para promover o desenvolvimento de países que ainda não estavam desenvolvidos, aos quais nos referimos como “países em desenvolvimento”. Em 25 de junho de 1946, o BIRD iniciou suas operações, tendo como objetivo inicial a reconstrução da Europa. Com a implantação do Plano Marshall<sup>49</sup> — que foi o programa de ajuda técnica e financeira oferecida pelos EUA aos países europeus duramente atingidos pela Segunda Guerra Mundial —, o BIRD passou gradualmente a abandonar seu objetivo inicial e concentrou seus esforços no desenvolvimento econômico, principalmente de países menos desenvolvidos.

Assim, mesmo tendo recebido atenção inicial menor que o FMI, o Banco Mundial se tornou um dos principais órgãos multilaterais da economia mundial. Seu portfólio de serviços e atividades é mais diversificado que o do FMI e vem sendo continuamente ampliado ao longo das últimas décadas, passando da reconstrução da Europa ao compromisso com o desenvolvimento dos países pobres. O Relatório Anual do Banco Mundial (1946-1947) já anunciava a intenção de o Banco interferir nos padrões da economia dos países em desenvolvimento. O objetivo do BIRD seria, então, o de ajudar a elevar, no menor tempo, os níveis de produção econômica, seja na reconstrução da Europa ou no financiamento de projetos ou programas das nações economicamente atrasadas (Santos Júnior, 2010, p. 45).

Assim, conforme aponta Mendes Pereira (2010, p. 260), “desde os anos 1950 o Banco figura no centro do debate internacional sobre desenvolvimento, do qual uma das principais dimensões é a redução da pobreza”. É interessante registrar que a bandeira do “combate” à pobreza foi “enxertada e entronizada na instituição” (Mendes Pereira, 2010, p. 260) a partir da gestão de Robert McNamara<sup>50</sup>, iniciada em abril de

---

<sup>49</sup> Em 1948, os Estados Unidos lançaram o Plano Marshall, um programa de ajuda econômica à Europa após a Segunda Guerra Mundial, batizado em homenagem ao então Secretário de Estado dos EUA, George Marshall.

<sup>50</sup> 5º Presidente do Grupo Banco Mundial, 1º de abril de 1968 - 30 de junho de 1981.

1968, quando a “consigna do “assalto à pobreza” figurou no centro do discurso da nova gestão” (Mendes Pereira, 2011, p. 430). Dessa forma, McNamara desempenhou um papel fundamental no impulsionamento do movimento de abordagem da pobreza dentro das políticas do Banco Mundial.

Para McNamara, era preciso distinguir teoricamente crescimento econômico de redução da pobreza e abordá-los de maneira separada. Essa ideia se tornou a base da consigna da redução “direta” da pobreza. Por outro lado, McNamara se recusou a admitir que a redução da pobreza pudesse vir a expensas da promoção do crescimento, como afirmava a imensa maioria dos economistas do Banco naquela época, e sempre insistiu na centralidade do crescimento econômico (Mendes Pereira, 2011, p. 429).

Segundo Mendes Pereira (2010, p. 265), durante os primeiros anos da gestão McNamara, o Banco Mundial alternou entre vários instrumentos preferenciais para avançar em sua "cruzada contra a pobreza". Diversas áreas foram consideradas, como planejamento familiar, controle populacional, nutrição, saúde, educação e urbanização de favelas, entre outras. Além dos projetos agrícolas, várias outras iniciativas em diferentes áreas pareceram, em algum momento, ser a principal estratégia de "combate" à pobreza", mas não conseguiram se consolidar como tal.

É relevante destacar que, conforme mencionou Mendes Pereira (2010), no campo teórico, a pobreza era amplamente negligenciada pela doutrina econômica dominante. Na literatura acadêmica, o tema era abordado de forma vaga e pejorativa, muitas vezes sendo associado à beneficência e ao assistencialismo. Afirma o autor (p. 265) que, antes de McNamara, aliás, “a agenda extra-econômica do Banco Mundial falava em ‘necessidades sociais’, não em ‘pobreza’ e ainda, destaca que a própria palavra [se referindo à pobreza] não fazia parte do vocabulário corrente de McNamara” e que, durante os anos cinquenta, o assunto da pobreza não recebeu nenhuma declaração significativa e apenas de forma incipiente começou a surgir durante a maior parte dos anos sessenta.

A abordagem que conferiu coerência aos projetos da instituição e que permitiu a aferição estatística dos resultados das ações voltadas ao “enfrentamento da pobreza”, ou seja, um meio passível de replicação e avaliação “econômica” de

---

resultados, somente surgiu nas proximidades do triênio 1972, 1973 e 1974, com a definição da “pobreza rural absoluta”. “Daí nasceu o enfoque orientado à pobreza a partir do qual o Banco se firmou como ‘paladino da luta contra a pobreza’” (Mendes Pereira, 2010, p. 265). Posteriormente à utilização do termo, porém, ainda no mesmo período, McNamara proferiu uma análise fazendo referência a uma estratificação da pobreza em duas categorias: relativa e absoluta<sup>51</sup>.

Para Mendes Pereira (2010), o firmamento do Banco Mundial como defensor da erradicação da pobreza está ancorado em três fatores que serão transcritos adiante, conforme apresentado em seu artigo (2010, p. 266–267):

1) A macropolítica da Guerra Fria. Somados à derrocada dos EUA no Vietnã, outros acontecimentos ocorridos durante o quinquênio 1968–73 empurraram Washington e seus aliados mais próximos à busca de novas estratégias de atuação, pressionando as organizações que integram a sua rede de poder externo, como o Banco Mundial, a fazerem o mesmo. A lista é longa: eleição, governo e derrubada de Allende no Chile, eleição de Indira Gandhi, guerra entre Índia e Paquistão e fundação de Bangladesh, nacionalização do petróleo e reforma agrária no Peru, entre outros. Em todos os casos, embaladas pelo nacionalismo, políticas de cunho distributivo e redistributivo, gozavam de forte popularidade, e o fiel da balança era, na leitura do *establishment* norte-americano, o campesinato. Como afirmou Samuel Huntington, em seu clássico publicado originalmente em 1968: “Quem controla o interior controla o país. (...) Se os camponeses aceitam e se identificam com o sistema existente, isso proporciona uma base estável ao sistema. Se os camponeses se opõem ativamente ao sistema, passam a ser os portadores da revolução”. Ganhar o apoio desse segmento ou, pelo menos, desativar o seu ativismo, era considerado estratégico;

2) A construção do enfoque orientado à pobreza seria impensável sem o questionamento ao “efeito derrame” por dentro do próprio paradigma dominante. A expressão “a derrocada do PIB”, pronunciada em 1970 por David Morse, diretor geral da Organização Internacional do Trabalho (OIT), para definir a perda de confiança no crescimento econômico como meio suficiente para reduzir a pobreza, rapidamente fez fortuna, escancarando aquele questionamento;

---

<sup>51</sup> As definições de pobreza relativa e absoluta segundo Marx, apresentadas no primeiro capítulo, não se assemelham a nenhuma outra apresentada posteriormente.

3) A construção do enfoque orientado à pobreza do Banco Mundial esteve diretamente ligada a mudanças na política norte-americana de ajuda externa ao desenvolvimento. As críticas acadêmicas e de dentro da rede da assistência internacional engrossavam a pressão geral sobre o governo dos EUA, cujo envolvimento na guerra do Vietnã a cada dia gerava níveis mais altos de desgaste político. Assim, em 1973, o Congresso aprovou uma nova legislação (Foreign Assistance Act, PL 93-189), mais conhecida como Novas Direções, que reorientou a ajuda externa bilateral. Pautando-se pela ideia de atendimento direto às “necessidades humanas básicas”, a nova diretriz tinha como foco a redução da “pobreza extrema” mediante a concessão de crédito para o aumento da produtividade de “pequenos agricultores”. rigor, não se tratava de uma novidade, mas sim da retomada, sob nova roupagem, de iniciativas postas em prática pelo governo estadunidense desde os anos 1950 e 1960 com o Desenvolvimento de Comunidade e a Aliança para o Progresso. De todo modo, as Novas Direções repercutiram diretamente na busca, pela gestão McNamara, de uma maior coerência entre a sua retórica *pro-poor* e a qualidade da carteira de projetos do Banco Mundial voltados a esse fim.

Foi, portanto, durante a gestão de McNamara, que o Banco Mundial estabeleceu explicitamente seu objetivo de promover ajustes macroeconômicos, ao mesmo tempo que implementava projetos setoriais voltados para atender a necessidades sociais específicas e básicas. Para avaliar as consequências do programa de auxílio destinado aos chamados “países subdesenvolvidos”, foi criada uma comissão, a chamada Comissão Pearson<sup>52</sup>. A análise realizada pela comissão, publicada no Informe Pearson em 1969, concluiu que, devido à industrialização emergente nos países periféricos, as desigualdades sociais nesses países agravar-se-iam em maior escala. “Essa conclusão permitiu que McNamara questionasse o

---

<sup>52</sup> A chamada “Comissão Pearson”, liderada pelo ex-primeiro-ministro canadense e Prêmio Nobel da Paz Lester B. Pearson, reuniu, durante dois anos consecutivos, especialistas de sete países para a elaboração de um estudo que contemplasse uma análise “da história recente da cooperação internacional para o desenvolvimento, com vistas a formular conclusões e recomendações acerca da cooperação para as próximas décadas” (PEARSON, 1969a, p. 9). Após onze meses de estudos, a Comissão divulgou, em 1969, o Relatório Final com os principais resultados da análise. Na ocasião da divulgação do relatório, representantes dos países-membros do Banco Mundial tomaram conhecimento de uma série de dados sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento ainda não conhecidos, possibilitando a visualização e a discussão de seus principais problemas e avanços (Salles, 2015, p. 351).

programa de auxílio externo aos países periféricos que eram clientes do Banco” (Torres, 2021, p. 111).

Conforme destacado por Santos Júnior (2010), a partir do Relatório Pearson ocorreu uma mudança na gestão de McNamara, na qual o aspecto social e o econômico passaram a ser vistos como complementares. Nesse momento, os projetos voltados para atender às necessidades sociais básicas e ao alívio da pobreza começaram a ser incorporados nas estratégias do Banco.

Assim, a partir dos anos 1970, o aprofundamento do engajamento do Banco Mundial em atividades de pesquisa, produção e divulgação de dados relacionados à pobreza concretiza a redução da pobreza como um elemento central na agenda internacional da instituição.

Surgiu um corpo interno de conhecimento, ligando um documento a outro para sua evidência e argumentação, reforçando e amalgamando ideias e práticas. O Banco também passou a financiar a pesquisa local e a formar técnicos para fins de produção de dados e desenho de projetos ligados ao tema. A partir dessas iniciativas, constituiu-se todo um campo de pesquisa dedicado a essa temática. Enfim, não apenas se estabeleceu um modo de interpretar e categorizar a realidade social, como também a questão social, com base na “ciência da pobreza” e na “ciência da gestão política da pobreza” pela via do crédito (e não da filantropia stricto sensu) (Mendes Pereira, 2010, p. 267).

Pode-se dizer que McNamara possuiu uma importância crucial nos caminhos que levaram o “combate” à pobreza ao centro das discussões e proposições políticas do Banco Mundial. Contudo, na mesma medida em que podemos afirmar sobre a centralidade do “combate” à pobreza nas ações do Banco, podemos também declarar que não há efetivação das propostas relacionadas à temática, no sentido de erradicar a pobreza. Obviamente, afirmar que o objetivo não foi consolidado não é o mesmo que falar sobre ausência total de impactos. De fato, os programas e investimentos podem proporcionar, até certo ponto, uma forma de “alívio” à pobreza. E aqui, nesse ponto histórico sobre o qual estamos textualizando, sequer foi dado início à intensificação da lógica do “combate” à pobreza”, do qual falaremos adiante.

Contudo, é necessário ponderar como essas ações voltadas à redução da pobreza contribuem para a expansão do sistema capitalista. Ao mesmo tempo em que buscam aliviar a situação da pobreza nos países periféricos, contribuem para o

desenvolvimento desses países que, em geral, encontram-se subordinados (leia-se servindo) aos países de capitalismo central<sup>53</sup>.

A crise que se iniciara na década de 1970 fez com que o Banco reposicionasse as suas ações voltadas à pobreza. Conforme mencionaram Redon e Campos (2021), em decorrência da crise, o Banco Mundial introduziu, em 1979, programas de ajustes estruturais que priorizaram o ajuste econômico em detrimento das políticas voltadas para atender às necessidades básicas e reduzir a pobreza, com o objetivo de enquadrar os países endividados a se adaptarem à nova realidade entre Estado e mercado, influenciada tanto pelas demandas neoliberais quanto pela mudança na relação de poder entre o capital e o trabalho.

Essa nova realidade diz respeito ao novo cenário político-econômico-social, estabelecido em função da crise da década de 1970. Conforme mencionado no primeiro capítulo deste texto, o novo cenário é marcado por, principalmente, 3 processos — reestruturação produtiva, globalização e neoliberalismo — que dão as bases para o ajuste estrutural.

Não nos custa recapitular que a crise, desenhada pela queda da taxa de lucro, foi o terreno fértil para uma revolução tecnológica na produção, para a globalização da economia e para a implementação de políticas neoliberais. No âmbito da produção e do trabalho, diante da nova forma produtiva, a denominada produção flexível resultou em um desemprego estrutural, novas formas de controle sobre os trabalhadores e precarização no mercado de trabalho.

A globalização da economia por sua vez, “vem se revelando um processo contraditório, desigual e assimétrico [...] e está longe de promover uma homogeneização do espaço econômico, reafirmando a ideia de um desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo” (Behring, p. 182, 2011b). E é nesse contexto, sob o argumento da escassez de recursos, que se defende o corte dos gastos estatais para garantir, como mencionou Behring (2011b), o “equilíbrio das contas públicas como indicador de saúde econômica”, como orientação central do neoliberalismo. É nessa conjuntura que surge a desresponsabilização do Estado para com a proteção

---

<sup>53</sup> No próximo capítulo, ao falar da particularidade histórica brasileira, abordaremos teoricamente a condição dos países periféricos subordinados aos países de centro, pensando na periferia da estrutura capitalista.

social e, conseqüentemente, a mercantilização da política sociais e dos direitos sociais.

Esse cenário é o que vai definir o ajuste estrutural proposto pelas organizações internacionais diante das novas relações que surgem na dinâmica capitalista, envolvendo o capital, o trabalho, o mercado e o Estado. Essas medidas se tornaram necessárias para que as economias se adequassem às novas condições da economia global. Nesse ponto, ganha relevância a abordagem do "combate" à pobreza pelo Banco Mundial, sendo, portanto, esse um momento que se revela crucial para compreender a forma como o Banco concebe a pobreza em termos conceituais, uma vez que é reconhecido que o conceito de pobreza largamente e hegemonicamente utilizado é aquele sustentando por essa organização.

Na oportunidade, vale esclarecer que o propósito deste item não é entrar em detalhes sobre a história da gestão do Banco Mundial, suas práticas de administração de fundos financeiros e empréstimos, entre outros aspectos; nem mesmo analisar integralmente seus anuais Relatórios de Desenvolvimento Social, mas sim compreender, de forma contextual, como é o olhar dessa importante organização diante da pobreza, uma vez que determina a compreensão da pobreza difundida socialmente.

De acordo com os estudos de Redon e Campos (2021), o Banco Mundial formula suas estratégias de intervenção a partir dos princípios teóricos que fundamentam sua visão de desenvolvimento e pobreza em determinado tempo histórico. "Portanto, o conceito de pobreza do Banco Mundial reflete as formas de enfrentamento que são orientadas aos países em desenvolvimento" (Redon e Campos, 2021, p. 4).

Assim, da mesma forma que várias outras organizações de visibilidade internacional, o Banco Mundial desempenhou — e continua a desempenhar — um papel crucial na disseminação das ideias neoliberais em nível global; especialmente após a década de 1980, em que o Banco passou a exercer um papel mais significativo como elaborador de diretrizes políticas para nações periféricas.

No Relatório de Desenvolvimento Social do Banco Mundial de 1977, intitulado "O Estado em um mundo em transformação", o Banco apresenta um novo enfoque sobre o Estado (Costa, 1998), diante das transformações que caracterizavam a nova

realidade pós-crise e, conseqüentemente, as novas relações sociais que insurgiam dessas transformações.

É relevante enfatizar que um dos aspectos que delimita o processo de desenvolvimento capitalista e modernização das estruturas sociais é o envolvimento do Estado na construção nacional. Esse envolvimento não se limita apenas a ser um agente do desenvolvimento econômico por meio de planejamento, financiamento etc., mas também atua como um elemento que coordena e até mesmo perpetua as estruturas sociais em geral (Costa, 1998).

Segundo Ugá (2004), o Relatório do Banco Mundial de 1977 propõe que o Estado realize reformas para que se adaptem às transformações. “Isso significaria, segundo o Banco Mundial, que, no contexto atual, o Estado não deve ser mais o promotor direto do desenvolvimento, mas sim deixar essa tarefa para os mercados” (Ugá, 2004, p. 57).

O Estado deve, portanto, retrair a sua atuação, de modo a tornar-se um catalisador, facilitador e parceiro dos mercados. Dessa forma, “os Estados devem complementar os mercados e não substituí-los” (idem, p. 18), devem voltar sua ação para a implantação e adaptação de instituições que estimulem um melhor desempenho dos mercados. Assim, o Estado deve, por um lado, facilitar e garantir o bom funcionamento dos mercados; seu papel seria delineado pela necessidade de construir-se novas instituições, modificar as existentes e eliminar as que não servem mais para tal objetivo.

Assim, no conceito de Estado delineado pelo Banco Mundial em seus documentos oficiais, esse é encarregado de assegurar o eficiente funcionamento do mercado. Quanto ao seu papel nas questões sociais, o foco é reduzir sua função como provedor de políticas sociais (Ugá, 2004). É possível constatar, portanto, que o conceito de Estado mínimo, tal como se manifesta nas ideias liberais/neoliberais discutidas nos itens anteriores deste texto, está intrinsecamente alinhado com as diretrizes do Banco Mundial, solidificando sua postura em favor dos ajustes para se alinhar com a atual estrutura capitalista. No Relatório de 1990, entre outros posicionamentos, o Banco “encarrega-se de instruir e recomendar aos países em desenvolvimento estratégias para o enfrentamento dos elevados custos sociais decorrentes das políticas de ajuste” (Ugá, 2004, p. 58).

Essa postura também se faz evidente na maneira como os relatórios do Banco Mundial abordam o mundo do trabalho, já que destacam claramente a divisão entre aqueles que conseguem se inserir no mercado e os que estão excluídos dele (Ugá, 2014). Para o Banco Mundial, estes últimos indivíduos, incapazes de comercializar sua força de trabalho no mercado, são categorizados como os economicamente desfavorecidos, aos quais se destinam políticas sociais específicas, ou seja, direcionadas a um grupo particular — os pobres.

Assim, a visão do individualismo, da moralização, da problemática social e da abordagem focalizada ganha destaque em relação à perspectiva da universalidade. Isso ocorre à medida que a noção de ações direcionadas explicitamente para os mais necessitados prevalece na abordagem do "combate" à pobreza conforme a perspectiva neoliberal, ou seja, conforme a visão do Banco Mundial.

O Banco Mundial não é imune a esse movimento em escala global e orquestrado pelo grande capital. Borón (1995) destaca que a organização conta com milhares de profissionais, entre economistas e cientistas sociais, trabalhando para imprimir legitimidade às pressões neoliberais exercidas sobre os governos. O Banco, em conjunto com o Fundo Monetário Internacional (FMI), cumpre as funções ideológicas de conferir ao neoliberalismo certo senso comum, o potencializando como poderoso instrumento burguês de controle social e político, além de estabelecer o capitalismo como a mais elevada forma de organização econômica da história (Redon e Campos, 2021, p. 4).

Conforme observou Ugá (2004), fica evidente que, em vez de abordar os efeitos adversos do ajuste, como a alta informalidade no emprego e o desemprego, e propor soluções de cunho estrutural, as abordagens para enfrentar os custos sociais das políticas neoliberais se concentram principalmente na tática de "combater" a pobreza. Isso nos leva a uma observação feita por Mauriel (2009, p. 45), a qual aponta que "os esquemas de ações de alívio da pobreza estão organicamente ligados aos condicionamentos econômicos".

Todas essas concepções estão em sintonia com a visão de pobreza definida nos relatórios e em outros documentos do Banco Mundial. No Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990, intitulado "A pobreza", o banco identifica a problemática como uma agenda urgente, conforme mencionado em seu prefácio: "O relatório aborda a questão mais urgente que a comunidade em desenvolvimento

enfrenta atualmente: como diminuir a pobreza" (Banco Mundial, 1990, p. 4) e, ainda, deixa claro que "o principal objetivo do desenvolvimento econômico é reduzir a pobreza" (Banco Mundial, 1990, p. 25).

No objetivo de compreender a pobreza aos olhos do Banco, interessa-nos ressaltar o item "medindo a pobreza" do Relatório de 1990, em que o banco discute algumas questões relacionadas às pessoas que vivem na pobreza, colocando indagações como "quantas elas são ao todo, onde vivem e, sobretudo, por que são pobres" (Banco Mundial, 1990, p. 26) e afirma que, antes de tudo, "é necessário ser mais preciso com relação ao verdadeiro significado de 'pobreza'" (Banco Mundial, 1990, p. 26).

De acordo com o Banco Mundial (1990), pobreza não é sinônimo de desigualdade. Enquanto a pobreza está relacionada ao padrão absoluto de vida de uma parte da sociedade — os pobres —, a desigualdade envolve os padrões relativos de vida de toda a sociedade. Além disso, o Relatório é preciso na definição da "pobreza como a incapacidade de alcançar um padrão mínimo de vida" (Banco Mundial, 1990, p. 27).

O padrão de vida mínimo, segundo colocado pelo Banco, deve ser avaliado pelo consumo, ou seja, a despesa necessária para que se adquira um padrão mínimo de vida, pois "a renda e os gastos per capita familiares são boas medidas do padrão de vida" (Banco Mundial, 1990, p. 27). Esse padrão mínimo de vida está relacionado a padrão mínimo de nutrição, à expectativa de vida, mortalidade infantil, aos índices de matrícula escolar e, ainda, a um padrão de consumo adicional — considerando a especificidade de cada país — que permita a participação na vida cotidiana da sociedade.

Pode-se conceber um nível de pobreza baseado no consumo que contenha dois elementos: a despesa necessária para adquirir um padrão mínimo de nutrição e outras necessidades básicas, e um montante adicional, variável de um país para outro, que reflete o custo da participação na vida cotidiana da sociedade (Banco Mundial, 1990, p. 27).

Portanto, o processo envolve determinar um montante mínimo para cada país e, posteriormente, contrastar esse montante com a renda das pessoas. São classificadas como pobres as pessoas cuja renda fica aquém do valor calculado,

resultando em uma insuficiência para alcançar um patamar mínimo de consumo considerado necessário para uma vida adequada na sociedade, mesmo que disponham de recursos para sua subsistência.

Em uma abordagem quantitativa, o Banco Mundial introduziu uma linha de pobreza monetária, definindo que aqueles com ganhos inferiores a \$ 275,00 por ano seriam classificados no grupo de indivíduos vivendo em condições de miséria (ou extrema pobreza), isto é, sem recursos suficientes para alcançar um nível mínimo de consumo essencial. Enquanto aqueles com renda acima desse valor, até o limite de \$ 370,00, seriam considerados pobres, devido à falta de um nível mínimo de consumo desejável para uma vida na sociedade (Banco Mundial, 1990).

Dessa forma, pode-se perceber que, nesse Relatório, tratando diretamente sobre a pobreza, existiu uma mensuração da pobreza de forma qualitativa e quantitativa. O referido relatório também delineou a estratégia que os países deveriam adotar para enfrentar a pobreza: priorizar o crescimento econômico como meio de ampliar as oportunidades de emprego e investir em assistência social. Conforme explicita Ugá (2004), a expressão "incapacidade<sup>54</sup>" está relacionada a duas questões: oportunidades econômicas e oferta de serviços sociais. Dessa forma, para enfrentar a condição de pobreza de um indivíduo, é necessário aplicar políticas em ambas as frentes. Nas palavras do Banco:

Ao fazer um levantamento do que sabemos sobre os pobres, o presente capítulo ressalta dois fatores importantíssimos que determinam a pobreza: O acesso a oportunidades de auferir renda e a capacidade de reação. Se as famílias tiverem oportunidades seguras de usar proveitosamente sua mão de obra e se seus membros forem capacitados, instruídos e saudáveis, certamente estará assegurado um padrão de vida mínimo e a pobreza desaparecerá (Banco Mundial, 1990, p. 39).

Em outras palavras, era preciso implementar políticas para garantir a geração de renda, dada a ineficácia do mercado em não proporcionar a todos a oportunidade de vender sua força de trabalho em troca de remuneração. O Estado teria um papel suplementar, oferecendo serviços sociais. Sobre os serviços a serem prestados pelo

---

<sup>54</sup> Refere-se ao termo "incapacidade" descrito na definição de pobreza do Banco Mundial: "pobreza como a incapacidade de alcançar um padrão mínimo de vida" (Banco Mundial, 1990, p. 27).

Estado, “as medidas mais importantes tomadas nos setores sociais, para melhorar as condições de vida dos pobres, são também as mais básicas: ampliar e aperfeiçoar a educação primária e o atendimento médico básico” (Banco Mundial, 1990, p. 84).

No Relatório do Banco de 1990, o investimento em educação e saúde é compreendido como investimento em “capital humano”, influenciado pela teoria do capital humano<sup>55</sup> de Theodore Schultz (Ugá, 2004). Essa influência é nítida no corpo do Relatório, na medida em que menciona diversas vezes a referência, como pode ser observado nos fragmentos adiante: “A busca de rumos desenvolvimentistas [...] assim como o investimento maior no capital humano dos pobres são coerentes com um crescimento mais rápido a longo prazo; mais ainda: contribuem para ele” (p. 3); “Os pobres também carecem de capital humano. Em toda parte, seu nível de instrução é inferior ao da população em geral” (p. 33); “O investimento em capital humano mediante serviços médicos básicos e ensino primário tem sido uma parte importante da abordagem adotada por vários países. Mas se isso aumenta as rendas, depende das oportunidades disponíveis para utilizar as novas capacitações” (p. 50); “Assim, um maior investimento no capital humano dos pobres, por exemplo, fará aumentar o crescimento tanto quanto o investimento em outros setores da economia” (p. 54); “O investimento no capital humano, que é crítico para capacitar os pobres a obter maiores oportunidades” (p. 58); “É pouco provável que os esforços para reduzir a pobreza venham a ter êxito duradouro se não houver mais investimento no capital humano que os pobres representam” (p. 78); “São muitos os indícios de que o investimento em capital humano, sobretudo no campo da educação, ataca também as causas mais importantes da pobreza” (p. 78); “Não se pode fugir da evidência de que o capital humano é um dos meios mais importantes para reduzir a pobreza” (p. 84).

Para Schultz (1993), a ausência de capital humano suficiente para o avanço da sociedade pode transformar o indivíduo em um obstáculo ao desenvolvimento econômico. O autor entende que as discrepâncias de renda entre pessoas derivam do investimento em capital humano. Esse investimento se relaciona ao aprimoramento

---

<sup>55</sup> Theodore William Schultz (1902–1998) foi um economista americano que recebeu o Prêmio Nobel de Economia em 1979. Ele é conhecido por suas contribuições significativas para a teoria do capital humano. Enfocou sua pesquisa na relação entre capital humano (que se refere a conhecimentos, habilidades e saúde dos indivíduos) e o desenvolvimento econômico. O argumento é o de que o investimento em educação, treinamento e saúde dos trabalhadores é fundamental para aumentar a produtividade e impulsionar o crescimento econômico.

educacional, saúde, serviços sociais e atividades similares. Conforme o autor destaca, apenas por meio do investimento em capital humano tornar-se-ia viável alcançar resultados favoráveis no desenvolvimento de nações periféricas.

Dessa maneira, a quantidade de capital humano seria fator crucial que influencia a situação e a qualidade de vida do indivíduo, logo, a renda. Ou seja, à medida que as pessoas ampliam seu conhecimento, aumentando suas possibilidades individuais, elas possuem mais condições de ingressar no mercado de trabalho, possibilitando renda.

Dito isso, temos uma questão de importante entendimento e que merece ser destacada. O Banco afirma que “o principal bem dos pobres é o tempo para trabalhar e que a educação aumenta a produtividade deste bem” (Banco Mundial, 1990, p. 85). Além disso, destaca que o resultado do investimento em capital cultural, “no nível individual, é uma renda mais alta, como demonstram muitos estudos. Pesquisas mais recentes apontam também para uma vinculação mais estreita entre educação e crescimento econômico” (Banco Mundial, 1990, p. 85).

Concordamos com Ugá (2014) que, portanto, através da busca por maior educação, o indivíduo adquire maior capacidade para competir por empregos de maior qualidade no mercado, resultando em um incremento em sua renda. Isso implica uma constante necessidade de aprimorar sua competitividade em relação a outros, buscando ampliar sua "empregabilidade". Ou seja, o investimento em capital social é importante para que o indivíduo esteja apto para o trabalho, mas não qualquer trabalho, o trabalho assalariado<sup>56</sup> moldado na estrutura capitalista.

Durante a década de 1990, o Banco Mundial prosseguiu com a publicação regular de seus Relatórios. Vale destacar a concisa síntese de Mauriel (2009) como forma de contextualização: os Relatórios de 1990, 1991 e 1992 delinearam a agenda de discussão para a década de 1990. O Relatório de 1991 ofereceu um resumo abrangente da tendência de pensamento emergente nas instituições acadêmicas anglo-saxãs — possivelmente representando um tipo de consenso teórico — sobre o papel adequado do Estado nas esferas do desenvolvimento humano, infraestrutura e estímulo a um setor privado dinâmico e competitivo, com o apoio de intervenções burocráticas. O Relatório Anual do Banco referente a 1995 estabeleceu como sua

---

<sup>56</sup> Ver capítulo I.

missão primordial a promoção do avanço social e econômico, a expansão dos mercados e a melhoria da qualidade de vida, particularmente para os mais desfavorecidos. No Relatório de 1996, a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável emergiram como objetivos centrais, ao lado do documento intitulado "*Social Development and Results on the Ground*", também de 1996, que advogou pela ampla contratação de cientistas sociais ou "profissionais não-economistas" para fortalecer o comprometimento operacional e a responsabilidade social do Banco, como delineados pela nova agenda social de "combate" à pobreza.

A concepção de pobreza, bem como a estratégia para "combatê-la", apareceu com um novo teor no Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001, intitulado "Luta contra a Pobreza". Nele, o banco destaca progressos, no entanto, reconhece que a pobreza não diminuiu de maneira significativa e ainda permanece como uma questão substancial. Segundo Ugá (2004), enquanto o Relatório de 1990 avaliava a pobreza com base na "renda", com ênfase em seu aspecto monetário, o de 2000-2001 a concebia como um fenômeno de múltiplas facetas, resultante de diversas privações derivadas de interações entre processos econômicos, políticos e sociais. "Assim, além da forma monetária de pobreza, ela é considerada como ausência de capacidades, acompanhada da vulnerabilidade do indivíduo e de sua exposição ao risco" (Ugá, 2004, p. 59). Nas palavras do Banco:

Os pobres vivem sem a liberdade fundamental de ação e escolha que os que estão em melhor situação dão por certo. Muitas vezes não dispõem de condições adequadas de alimentação, abrigo, educação e saúde; essas privações os impedem de levar o tipo de vida que todos valorizam. Além disso, são extremamente vulneráveis a doenças, crises econômicas e catástrofes naturais. Frequentemente, não são bem tratados por instituições do Estado e da sociedade e não podem influenciar as decisões que afetam sua vida. Essas são as diversas dimensões da pobreza (Banco Mundial, 2020-2021, p. 1).

Observa-se que a pobreza continua a ser abordada em termos de renda, mas novas perspectivas da pobreza agora também levam em conta dimensões adicionais, sobretudo a privação de bem-estar, pois "reconhece que a pobreza é mais que renda ou desenvolvimento humano inadequado; é também vulnerabilidade e falta de voz, poder e representação" (Banco Mundial, 2000-2001, p. 12).

O estudo *Voices dos Pobres*<sup>57</sup>, que mostra que os pobres são agentes ativos em suas vidas, mas em geral não conseguem influenciar os fatores sociais e econômicos que determinam seu bem-estar” (Banco Mundial, 2000-2001, p. 3), foi realizado como base para o Relatório, mas as ideias que determinam as interpretações e dão o tom da compreensão sobre pobreza são de Amartya Sen<sup>58</sup>.

Sen, em sua grande obra “Desenvolvimento como liberdade”, dedica o IX capítulo a explicar a “pobreza como privação de capacidades”. Ele afirma que “uma renda inadequada é, com efeito, uma forte condição predisponente de uma vida pobre” (Sen, 2000, p. 109) e em seguida, indaga: “já que isso é aceito, então por que tanta preocupação com ver a pobreza da perspectiva da capacidade?” (Sen, 2000, p. 109).

O autor apresenta três argumentos em favor da abordagem da pobreza como privação de capacidades: 1) A pobreza pode sensatamente ser identificada em termos de privação de capacidades: a abordagem concentra-se em privações que são intrinsecamente importantes (em contraste com a renda baixa, que é importante apenas instrumentalmente); 2) Existem outras influências sobre a privação de capacidades — e, portanto, sobre a pobreza real — além do baixo nível de renda (a renda não é o único instrumento de geração de capacidades); 3) A relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional (Sen, 2000, p. 109–110).

Dessa feita, a partir das ideias de Sen, a pobreza passou ser definida como privação de capacidades, e a estratégia para enfrentá-la também ganhou um novo contorno, direcionado à expansão das capacidades humanas dos pobres. Segundo o Banco, “esta visão multidimensional da pobreza aumenta a complexidade das

---

<sup>57</sup> O estudo “Voices of the Poor”, baseado na realidade de mais de 60.000 homens e mulheres pobres de 60 países, foi realizado como base para o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/01. Consiste de duas partes: um exame dos estudos sobre pobreza realizados recentemente em 50 países com a participação de 40.000 pobres e um novo estudo comparativo realizado em 1999 com cerca de 20.000 pobres em 23 países. O estudo mostra que os pobres são agentes ativos em suas vidas, mas, em geral, não conseguem influenciar os fatores sociais e econômicos que determinam seu bem-estar.

<sup>58</sup> Amartya Sen é um economista e filósofo conhecido por suas contribuições significativas para a economia do bem-estar e a teoria do desenvolvimento. Ele recebeu o Prêmio Nobel de Economia em 1998 por seu trabalho em ampliar a compreensão das causas da pobreza e por sua abordagem inovadora ao medir o desenvolvimento econômico, considerando fatores como liberdade, capacidades humanas e bem-estar social.

estratégias de redução da pobreza, porque é preciso levar em conta outros aspectos, como os fatores sociais e as forças culturais” (Banco Mundial, 2000-2001, p. 12).

A visão de Sen da “pobreza como uma privação de capacidades básicas, e não apenas como baixa renda” (Sen, 2000, p. 35), é sustentada na ideia de que a pobreza reduz a capacidade das pessoas de viverem uma vida com dignidade e de exercerem suas escolhas. Diante disso, o autor enfatiza a importância das liberdades individuais, como liberdade política, social e econômica, para superar a pobreza (Sen, 2020).

Dessa maneira, “Sen consegue construir um conjunto de ideias em que o centro da análise sobre pobreza e desigualdade não é mais a estrutura, e sim o indivíduo” (Mauriel, 2008, p. 326), ou seja, a perspectiva da pobreza sob o ponto de vista estrutural — considerando suas raízes na sociedade capitalista — não aparece na análise, pois é pautada individualmente, de acordo com as liberdades e capacidades de cada um.

“Assim, para que a pobreza seja reduzida, faz-se necessário que o Estado atue apenas no sentido de aumentar essas liberdades e deve fazê-lo por meio da expansão das capacidades humanas dos pobres” (Ugá, 2004, p. 60), ou seja, um empoderamento dos pobres. Logo, uma perspectiva considerando um Estado amplo, voltado aos direitos sociais, sequer é considerado na compreensão proposta sobre a pobreza.

É inegável que os Relatórios de 1990 e 2000-2001, que receberam um espaço maior neste estudo, desempenharam um papel de extrema importância na formação da compreensão predominante sobre a pobreza e na definição dos caminhos a serem seguidos no que diz respeito ao “combate” da mesma. Contudo, outros relatórios subsequentes também trouxeram abordagens e enfoques relevantes em relação à temática, bem como orientações para as políticas de redução da pobreza em âmbito global.

Para anotar um panorama geral, sintetizamos a análise de Redon e Campos (2021) sobre alguns deles a seguir. O Relatório de 2005, intitulado “Um Melhor Clima de Investimento para Todos”, ressaltou que o “combate” à pobreza deve considerar, entre outras questões, o investimento nas pessoas e em suas qualificações, e o de 2006 reafirma essa postura. O Relatório de 2011, intitulado “Conflito, Segurança e Desenvolvimento”, apontou que 1,5 bilhão de pessoas viviam em locais afetados pela fragilidade, conflitos ou violência criminal e como isso impactava o “combate” à

pobreza, bem como a falta de emprego entre os jovens. O Relatório de 2013, intitulado “Pobreza e Prosperidade”, além de confirmar o “combate” à pobreza como essência da missão do Banco, lançou dois objetivos: reduzir o percentual de pessoas que vivem com menos de U\$ 1,25 por dia para, no máximo, 3% até 2030; e promover o bem-estar e o aumento da renda dos 40% mais pobres nos países em desenvolvimento, a chamada Prosperidade Compartilhada.

De acordo com a abordagem de Redon e Campos (2021), as estratégias agora destacam a análise da desigualdade e suas consequências na sociedade. O empenho é voltado para o aumento das rendas dos mais pobres, estabelecendo uma relação entre desigualdade e pobreza, mas não considera, nessa relação, as contradições próprias do sistema capitalista.

A partir do Relatório datado de 2018, com o título "Investindo em Oportunidades para Erradicar a Pobreza", ocorreu uma mudança em direção a uma abordagem mais ampla em relação à pobreza, pois o Banco reconheceu que, embora seja crucial, o dinheiro não constitui o único fator determinante para superar a condição de pobreza. Assim, em resposta à complexidade e abrangência da pobreza, o Banco introduziu novas metodologias para quantificar e compreender essa situação. Isso inclui a percepção de que as pessoas podem se autodefinir como pobres em relação às normas da sociedade em que estão inseridas, mesmo que, financeiramente, estejam acima do limiar internacional de pobreza, que é de US\$ 1,90<sup>59</sup> por dia<sup>60</sup>. Adicionalmente, componentes essenciais de bem-estar, como o acesso a serviços de

---

<sup>59</sup> “A referência de U\$ 1,90/dia para medir a pobreza monetária é utilizada para determinar uma média em que as pessoas possam cobrir suas necessidades básicas nos países mais pobres do mundo. Então surge a importância de considerar linhas de pobreza mais altas para as pessoas pobres que vivem em países com níveis de renda mais elevado, sendo possível monitorar os avanços de acordo com a satisfação de necessidade em um mundo em crescimento. Foram estabelecidas outras duas linhas, com valores mais altos de U\$ 3,20 e U\$ 5,50 por pessoa ao dia, respectivamente para os países de renda média baixa e os de renda média alta. Se a LIP de U\$ 3,20 evidencia o resultado dos esforços no combate à pobreza que são ocultos quando de uma análise centrada na extrema pobreza<sup>25</sup>, a LIP de U\$ 5,50 alerta que quase metade da população mundial vive com menos desse valor e, nas regiões do Oriente Médio e Norte da África, Ásia Meridional e África Subsaariana, mesmo com avanços nas taxas de pobreza, o número de pessoas que viviam com menos de U\$ 5,50 era menor em 1990 do que em 2015, devido ao crescimento demográfico” (Redon e Campo, 2021).

<sup>60</sup> “Levando em consideração essa definição, que abarca consumo, educação e acesso a serviços básicos, a proporção de pobres aumenta cerca de 50% em uma comparação somente com a pobreza monetária” (Redon e Campos, 2021, p. 17).

saneamento e saúde, passaram a ser incorporados à avaliação (Redon e Campos, 2021).

Em um Relatório de Visão Geral, de 2019, intitulado “A Natureza Mutável do Trabalho”, o Banco afirma, naquele ano, ser o índice de pobreza o mais baixo da história, mas apresenta o futuro do trabalho como principal desafio à pobreza. Com os avanços tecnológicos e o crescente número do desemprego, o Banco fala em investimento em capital humano, criação de empregos formais e fortalecer a proteção social, como formas de “combate” à pobreza (Banco Mundial, 2019).

Apesar da progressiva complexificação da concepção de pobreza apresentada pelo Banco, que se torna mais abrangente na medida em que se distancia da mera quantificação de um valor diário para considerar uma pessoa pobre, nunca, em momento algum, a instituição, que desempenha papel determinante na arena global em termos de conceituação de pobreza, aproxima-se do fato de que a configuração atual da pobreza seja indissociavelmente vinculada ao atual modo de produção.

Além disso, as abordagens delineadas pelo Banco para a erradicação da pobreza propagam a noção de que esta pode ser erradicada por completo, naturalizando a ideia de que a pobreza é um problema momentâneo e circunstancial, quando, na realidade, é ineliminável da realidade capitalista.

Neste momento, é relevante revisitar tópicos já elaborados anteriormente, a fim de destacar a interligação entre os elementos discutidos acerca da análise da concepção de pobreza e como estes convergem para uma concepção hegemônica, em que o pobre enfrenta a falta de oportunidades e, em última análise, é considerado como tendo responsabilidade por sua própria situação de pobreza.

Chama a atenção o fato de que, desde o primeiro capítulo, ao falarmos sobre os modelos embrionários de “combate” à pobreza, observou-se que todas as alternativas apresentadas para lidar com a pobreza traziam a ideia de que os indivíduos somente eram úteis, quando eram de fato úteis para o trabalho assalariado. De maneira similar, discutimos no item sobre pobreza e liberalismo a questão da individualização dos problemas sociais e a tendência a atrelar a situação de pobreza com a aptidão/capacidade de trabalho dos indivíduos. Vale retomar o posicionamento do liberal Smith (1996;1981), que exprime a ideia de que cada pessoa carrega a responsabilidade de buscar seu próprio bem-estar ao disponibilizar sua capacidade

de trabalho no mercado, não sendo, portanto, incumbência do Estado assegurar suas necessidades nesse propósito.

Ao refletirmos sobre a pobreza e neoliberalismo, a questão do Estado mínimo e a capacidade de disposição para o trabalho permanecem como eixo central, uma vez que, conforme apontou Hayek (1990), o Estado deve assegurar um patamar mínimo aos indivíduos que assegure a sua saúde e capacidade ao trabalho. Nesse sentido, conforme mencionou Mauriel (2008, p. 327):

As políticas públicas deixam de ser uma possibilidade de mudança na estrutura de renda e propriedade e passam a uma forma de compensação das desvantagens de capacidade, atuando caso a caso, grupo a grupo, onde a focalização funciona para tornar mais eficiente o uso dos recursos, mas não resolve o problema nem muda a ordem social estabelecida, pois cada indivíduo é que deve fazer a própria mudança.

Uma vez mais, reiteramos que é evidente que os conceitos tal como se expressam nas concepções liberal/neoliberal estão estreitamente sintonizados com as orientações do Banco Mundial, reforçando sua abordagem de favorecer ajustes que se conformem à configuração atual do sistema capitalista<sup>61</sup>. O Banco [...] cumpre as funções ideológicas de conferir ao neoliberalismo certo senso comum, [...] além de estabelecer o capitalismo como a mais elevada forma de organização econômica da história (Redon e Campos, 2021, p. 4).

Nesse contexto, é evidente a tendência atual de mascarar, no âmbito das ideias, o que é causa e o que é consequência da pobreza, formando um modo de pensar no qual a gênese do problema desaparece. Concordamos com a afirmação de Behring (2008, p. 65), quando diz que “uma abordagem da lógica do capitalismo contemporâneo ficaria incompleta sem uma caracterização, mesmo breve, da grande ofensiva ideológica em curso”. Com o intuito de manter sua hegemonia como modelo de organização econômica, política e social em um mundo que cada vez menos prioriza as necessidades da maioria, são necessárias estratégias ideológicas e

---

<sup>61</sup> Importa-nos destacar que, conforme mencionou Mauriel (2009, p. 44), “os movimentos de expansão e contração das ações de combate à pobreza acompanham os ciclos de crise e instabilidade das economias capitalistas, sendo sua principal função regular o trabalho”.

culturais. É nessa perspectiva que entra a questão da consciência, ao difundir uma visão conservadora de mundo que reforça a ordem estabelecida.

Portanto, a hegemonia do grande capital que se expressa na sua capacidade de implementar as chamadas “reformas orientadas para o mercado” que envolvem as mudanças no mundo do trabalho, a redefinição do próprio mercado com a mundialização e a contra-reforma do Estado, só é possível a partir de um suporte ideológico que envolva em um véu de fumaça as consequências desastrosas desse projeto ao norte e ao sul do Equador (Behring, 2008, p. 66).

A estratégia do suporte ideológico é eficaz no sentido de garantir consentimento dos segmentos, evitando um agravamento da luta de classes. No entanto, o ponto crucial para a discussão da dinâmica do capitalismo contemporâneo e seus impactos sobre o Estado “são os elementos da dominante ideológica e cultural do período e que constituem a base de legitimidade para a contra-reforma [do Estado]” (Behring, 2008, p. 74).

#### **2.4 A concepção hegemônica de pobreza: notas sobre consciência, alienação, ideologia e pós-modernidade**

A compreensão de pobreza com a qual se trabalha neste texto considera a estrutura e a dinâmica do modo de produção capitalista como determinantes para a existência da mesma, ou seja, uma perspectiva crítica da pobreza. Reforço aqui, que, nessa compreensão, a pobreza é uma expressão da questão social — não seu sinônimo —, e é a própria questão social exponenciada “que nos comprova a permanência da pobreza e da desigualdade” (Netto, 2007, p. 156).

Contudo, a concepção de pobreza observada nos discursos políticos e econômicos de modo geral, nas bases que sustentam os discursos de organismos internacionais que têm como objetivo “combater” a pobreza<sup>62</sup> ou, ainda, na formulação de políticas públicas, considera a compreensão burguesa de pobreza em suas ideias, que é, atualmente, a concepção hegemônica, tratando-se de uma concepção conservadora. Neste item, o objetivo é refletir como a concepção hegemônica de pobreza é prontamente adotada como natural e, aparentemente, “inquestionável”.

---

<sup>62</sup> Ver item anterior.

É fato que o modo de produção da sociedade determina a reprodução das relações sociais nela existentes. Os homens são moldados pelas relações sociais que estabelecem entre si, formadas pelas conexões que criam com a história da qual fazem parte. Lukács (2012, p. 220) apontou que “existe uma relação intrínseca entre a estrutura econômica universal e a estrutura subjetiva da consciência”, indicando que as questões relacionadas à consciência estão conectadas à forma como a objetivação humana se manifesta. Seguindo essa lógica, podemos compreender “a base material das ideias e, ao mesmo tempo, a força material das ideias na reprodução social” (Lessa; Tonet, 2011, p. 43).

Portanto, é por meio das relações sociais que podemos compreender as questões da consciência, bem como a existência de ideias e concepções hegemônicas, como a concepção hegemônica acerca da pobreza. É importante ficar claro que as ideias por si só, não transformam o real. Vázquez (2007), esclarece que a atividade teórica – o pensar – proporciona um conhecimento indispensável para transformar a realidade, ou traça finalidades que antecipam idealmente sua transformação, mas a realidade efetiva permanece intacta. Ou seja, a atividade pensada, por si só, não transforma a realidade.

O idealismo, uma perspectiva segundo a qual a consciência determina a existência do ser, enfatiza a primazia das ideias, da mente ou da consciência na compreensão da realidade. De acordo com essa corrente, a realidade externa depende, de alguma forma, da mente ou das ideias. Essa visão é muito notável na atualidade, onde as ideias são frequentemente investidas de uma “autoridade” capaz de transformar a realidade, como se, por si só, fossem suficientes para tal ato.

No materialismo histórico-dialético, ao contrário do idealismo, é a existência do ser que determina seu modo de pensar, enfatizando que as ideias e concepções são moldadas pelas condições materiais e sociais em que as pessoas vivem, destacando a predominância da realidade objetiva sobre as ideias. Assim, “o modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social [...] não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina a consciência”. (Marx, 2008, p. 47).

A partir dessa colocação, compreende-se que, ao desenvolverem sua produção material, os homens também avançam na sua reprodução social. Em outras palavras, “são as relações materiais, concretas, que os homens estabelecem entre si que

explicam as ideias e as instituições que eles criam" (Tonet, 2009, p. 13). É por isso que, para compreender a realidade como ela é, indo além das aparências, não partimos das ideias, mas sim da realidade objetiva.

Para compreender a relação entre ser e consciência, é essencial considerar as atividades básicas e materiais dos seres humanos, como a produção dos bens necessários para a sobrevivência. Segundo Marx e Engels (2009), a existência e as condições materiais de vida dos indivíduos são as premissas reais da história. Sabemos que o trabalho é situado como fundamento da vida social e a partir dele se desenvolve todo o processo histórico, pois ao transformar a natureza, os homens também se transformam e constroem suas relações sociais. À medida que a atividade humana ganha certa autonomia em relação às relações naturais e o homem começa a dominar a natureza, o instinto começa ceder lugar às formas especificamente humanas de consciência (Konder, 2009). Portanto, Marx (2008) destaca que a produção das ideias está diretamente conectada à atividade material dos homens. Assim, a perspectiva materialista é essencial para interpretar e entender processos que justificam ideias hegemônicas, como a concepção hegemônica da pobreza.

Desta forma, sobre o processo da consciência, Iasi (2011) destaca que falamos em processo e não apenas em consciência, pois ela não é uma entidade estática, mas algo em constante transformação. A consciência deve ser compreendida como um fenômeno histórico em movimento, inserido na história de sua formação, ou seja, "no processo pelo qual ela se tornou o que é; assim também é a consciência: ela não 'é', 'se torna'". (Iasi, 2011, p. 12). Ela se desenvolve a partir do contato com a realidade concreta e externa, sendo moldada por experiências e concepções individuais. Cada pessoa vivencia sua própria evolução consciente, transitando entre diferentes visões de mundo baseadas em suas relações materiais.

A consciência é a interiorização das experiências e relações vividas pelos indivíduos. Inicialmente, ao nascer, a criança depende dos cuidadores e suas ações são guiadas mais por instintos do que por fatores sociais. À medida que se desenvolve, começa a perceber o mundo externo e a estabelecer uma noção de "eu". Contudo, essa percepção do mundo é historicamente determinada e, ao conviver com essa realidade, o indivíduo tende a vê-la como uma regra imutável e natural. Desde a infância, as percepções baseadas em condições materiais são incorporadas como únicas e reais, sendo posteriormente reproduzidas sem questionamento (Iasi, 2011).

Portanto, as representações na consciência refletem as relações estabelecidas na produção material da vida. Desta maneira, a consciência é moldada pelo processo real de vida dos indivíduos, onde suas ações diárias e experiências moldam sua percepção do mundo. O processo histórico da atividade material, na proporção em que é incorporado pelos homens de maneira particular, torna-os, assim, indivíduos sociais, os quais vivenciam, a partir das singularidades, seu cotidiano e, com seu conjunto de ações praticadas diariamente, captam as informações da maneira que o cerca e lhe aparece no real. Essa visão reflete a ideia de que a consciência é um processo de representação mental da realidade externa que se interioriza através da percepção imediata do ambiente. (Ávila, 2013). “A consciência nunca pode ser outra coisa senão o ser consciente, e o ser dos homens é o seu processo real de vida” (Marx; Engels, 2009, p. 31). É, portanto, um processo pelo qual a consciência parte de fora para dentro.

A primeira forma de consciência é inicialmente a representação mental subjetiva de uma realidade concreta e externa, formada através da percepção imediata do indivíduo com o mundo ao seu redor (Iasi, 2011). É uma realidade externa que se interioriza. Ora, se a realidade, na vigência desse modo de produção, encontra-se alienada, a primeira forma de consciência, não é, senão, uma manifestação da alienação que se apresenta como algo natural (Ávila, 2013). Conforme mencionou Iasi (2011), essa consciência inicial não reflete simplesmente a realidade externa de forma objetiva, mas captura um concreto aparente e limitado. Assim, o processo de formação da consciência é inevitavelmente moldado por movimentos que tendem a naturalizar e moralizar as estruturas de pensamento, incorporando posturas e concepções alinhadas ao conjunto ideológico da classe dominante (Ortiz, 2012).

O processo da consciência está profundamente ligado à questão da ideologia, especialmente no que se refere à perpetuação de um modo dominante de pensamento. A primeira forma de consciência, sendo alienada, é crucial para que os indivíduos internalizem as ideias da ideologia dominante como naturais e as reproduzam como tal (Ávila, 2013).

A ideologia, segundo Mészáros (2011b), não deve ser reduzida simplistamente à falsa consciência, como comumente observamos. Os estudos que reduzem a ideologia à falsa consciência cometem o equívoco de limitar sua análise, não considerando a dinâmica e totalidade da sociedade. Segundo interpretações

marxianas, a ideologia será compreendida enquanto “uma dimensão associada à luta entre as classes e a possibilidade de mudança social” (Iasi, 2011, p. 79). Em alinhamento com a tradição marxista, Mészáros (2014, p. 59) reforça que “a ideologia dominante do sistema social estabelecido se afirma fortemente em todos os níveis, do mais baixo ao mais refinado”. Continua o autor:

Sendo a ideologia a consciência prática inevitável das sociedades de classe, articulada de modo tal que os membros das forças sociais opostas possam se tornar conscientes de seus conflitos materialmente fundados e lutar por ele, a questão verdadeiramente importante é a seguinte: os indivíduos, equipados com a ideologia de classe a que pertencem, ficarão do lado da causa da emancipação, que se desdobra na história, ou se alinharão contra ela? A ideologia pode (e de fato faz) servir a ambos os lados com seus meios e métodos de mobilização dos indivíduos que, ainda que não percebam com clareza o que ocorre, inevitavelmente participam da luta em andamento (Mészáros, 2014, p. 327).

Percebe-se, no entanto, na leitura marxiana, que a ideologia está intimamente ligada a ocultação de uma realidade, o que beneficia amplamente a dominação de uma classe específica, a classe dominante (Ávila, 2013). “As ideias dominantes não são mais do que a expressão ideal das relações materiais dominantes [...], portanto, das relações que precisamente tornam dominante uma classe, portanto as ideias do seu domínio” (Marx; Engels, 2009, p. 67).

Logo, compreende-se que para entender o fenômeno ideológico, é essencial observar a história em seu dinamismo, entender o desenvolvimento das forças produtivas e, conseqüentemente, da produção material da vida. Além disso, é crucial reconhecer como esses processos determinam a condição humana ao longo do desenvolvimento histórico, condição esta que sempre será submetida às condições materiais que a cerca (Ávila, 2013).

Em suma, a primeira forma de consciência, sendo alienada, proporciona o terreno ideal para a ideologia se estabelecer, e, por isso, não surpreende que, nas condições estabelecidas nessa sociedade, as ideias da classe dominante sejam as ideias dominantes. Conforme Marx e Engels (2009, p. 31):

Se em toda a ideologia os homens e as suas relações aparecem de cabeça para baixo como numa câmara escura, é porque esse fenômeno deriva do seu processo histórico de vida da mesma maneira

que a inversão dos objetos na retina deriva do seu processo diretamente físico de vida.

Segundo Iasi (2012, p. 114), para Marx e Engels, “uma consciência social que opera desta forma com a função de manter e reproduzir uma dominação de classe é uma ideologia”. O que ocorre é que a classe que detém o poder material de produção, detém, simultaneamente, o de reprodução das relações sociais, ou seja, da ideologia dominante. A classe dominante não apenas controla os meios de produção material, mas também os meios de reprodução das relações sociais, promovendo uma visão de mundo que justifica e naturaliza sua própria posição (Ávila, 2013). Prossegue Iasi (2012, p. 119 -120): “nesse sentido a ideologia é uma visão de mundo correspondente [...]. Não se trata de uma ideia que apresenta os seres humanos como coisas, mas de relações reificadoras”. Seguem Marx e Engels (2009, p. 67):

As ideias da classe dominante são, em todas as épocas, as ideias dominantes, ou seja, a classe que é o poder material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, o seu poder espiritual dominante. A classe que tem a sua disposição os meios para a produção material dispõe assim, ao mesmo tempo, dos meios para a produção espiritual. [...] Os indivíduos que constituem a classe dominante também têm, entre outras coisas, consciência, e daí que pensem; na medida, portanto, em que dominam como classe e determinam todo o conteúdo de uma época histórica, é evidente que o fazem em toda a sua extensão e, portanto, entre outras coisas, dominam também como pensadores, como produtores de ideias, regulam a produção e a distribuição de ideias do seu tempo; que, portanto, as suas ideias são as ideias dominantes da época.

A ideologia, nesse processo, faz com que a consciência dos indivíduos se molde conforme os princípios do capitalismo, reforçando as relações de dominação, padronização e naturalização do comportamento capitalista, ou “*ethos* burguês”, já que “o desenvolvimento capitalista criou um sistema de leis que atendesse suas necessidades e se adaptasse à sua estrutura” (Lukács, 2012, p. 214). Ademais, “naturalmente, a ideologia dominante tem interesse em preservar o *status quo*, em que até as desigualdades mais patentes já estão estruturalmente entrincheiradas e garantidas”, completa Mézáros (2014, p. 327).

Os valores burgueses influenciam as relações sociais ao direcioná-las conforme as necessidades do sistema. Desenvolve-se, dessa maneira, um processo

que visa constituir a ideologia burguesa na visão de mundo e o modo de vida de toda a população, sendo, portanto, um meio de obtenção do consentimento dos dominados e oprimidos socialmente, adaptando-os à ordem vigente. Assim, a ideologia não apenas legitima a ordem estabelecida, mas também oculta contradições, essencial para a manutenção do poder dominante na sociedade de classes (Ávila, 2013). Conclui Mészáros (2014, p. 327): “a reprodução bem sucedida das condições de dominação não poderia ocorrer sem a participação ativa de poderosos fatores ideológicos para a manutenção da ordem existente”.

É importante esclarecer que “não se trata de supor que os dominantes se reúnam e decidam fazer uma ideologia [...]. E se, assim fosse, seria muito fácil acabar com a ideologia” (Chauí, 2008, p. 87). Ou seja, a ideologia não é um produto deliberado de um acordo entre um grupo, mas emerge das estruturas sociais que dividem os indivíduos em proprietários e não proprietários, conferindo poder econômico aos primeiros para explorar e dominar os últimos, inclusive politicamente, pois, a classe que explora economicamente só consegue manter seus privilégios dominando, também, politicamente e um dos instrumentos para tal feito é o Estado.

Como exemplo, a classe dominante utiliza o Estado como ferramenta de coerção e repressão social, legitimando suas leis através do conceito de “Estado de Direito”. Essa legitimidade se estabelece ao fazer com que as leis pareçam naturais e necessárias, evitando revoltas ao apresentá-las como legítimas através da ideologia. Assim, a ideologia não é apenas um reflexo da prática social, mas também molda a maneira como todos os membros da sociedade percebem e aceitam a ordem estabelecida. (Ávila, 2013). Ou seja, “maneira pela qual a classe dominante representa a si mesma) [...], tornar-se-á a maneira como todos os membros dessa sociedade irão pensar” (Chauí, 2008, p. 87).

É nesse sentido que, ao fazer a transição do item anterior para este, concordamos com Behring (2008) quando destacou a importância de compreender a ofensiva ideológica no capitalismo contemporâneo, essencial para manter sua hegemonia diante de uma sociedade que cada vez mais negligencia as necessidades da maioria. Estratégias ideológicas são fundamentais para sustentar essa hegemonia, difundindo uma visão conservadora que legitima a ordem existente. Essa estratégia visa assegurar o consentimento social e mitigar conflitos de classe, sendo crucial para

entender os impactos contemporâneos do capitalismo sobre o Estado, especialmente no contexto das políticas sociais e do “combate” à pobreza.

A concepção hegemônica de pobreza, ou seja, aquela que não “toca” no cerne da relação capital/trabalho, ou não faz relação direta com categorias como exploração, classes sociais, etc., é, dessa maneira, consoante com a ideologia dominante da sociedade contemporânea, que tem como base as premissas neoliberais que visam à continuidade do projeto societário dominante, mantendo-se, todavia, em uma postura conservadora, no sentido da proeminente defesa de conservar a estrutura capitalista.

Portanto, o âmbito da concepção hegemônica de pobreza não se limita ao processo da consciência e da ideologia, apesar de se reproduzir, também, por essas vias. As transformações societárias — em que se expande a mercantilização da vida social e se afirmam as políticas neoliberais — trouxeram “mudanças que se processaram em lógica quase metastática, atingindo todas as dimensões da vida social, e ocorreram dentro de um ambiente político e ideológico profundamente conservador” (Evangelista, 2006, p. 273).

Barroco (2015) afirmou que, para enfrentar ideologicamente as tensões sociais decorrentes da ofensiva neoliberal, no contexto da crise mundial, o conservadorismo<sup>63</sup> se reatualizou, incorporando princípios econômicos do neoliberalismo, sem renunciar ao seu ideário e a seu modo específico de compreender a realidade. Alerta Escorsim (2011): “o conservadorismo contemporâneo [...] não se apresenta como conservadorismo e, portanto, oculta e escamoteia sua raiz e seus conteúdos conservadores”.

O neoconservadorismo apresenta-se, então, como forma dominante de apologia conservadora da ordem capitalista, combatendo o Estado social e os direitos sociais, almejando uma sociedade sem restrições ao mercado, reservando ao Estado a função coercitiva de reprimir violentamente todas as formas de contestação à ordem social e aos costumes tradicionais. A moral desempenha uma função de destaque no ideário conservador, sendo concebida como base fundante da sociabilidade e da política (Barroco, 2015, p. 625).

---

<sup>63</sup> Ver Escorsim (2011). Segunda a autora, a maior característica do pensamento conservador clássico é que em nenhum momento existe um horizonte trágico para a sociedade contemporânea, mantém uma visão razoavelmente otimista do futuro. Diz ainda que “é evidente que o conservadorismo contemporâneo deita raízes do conservadorismo [...] que caracterizei como clássico; é evidente também, que o conhecimento deste último é fundamental para a crítica daquele” (Escorsim, 2011, p. 16).

Para compreender o neoconservadorismo, é importante discernir que, “longe de se apresentar como um momento de ruptura inominável, o presente se mostra como uma intensificação e homogeneização do passado” (Jameson, 1996, p. 11). A ideologia neoconservadora se apresenta, então, “como uma forma dominante de apologia conservadora da ordem capitalista na pós-modernidade” (Barroco, 2015), com ênfase maior pós-1970. Porém, o que chamamos de pós-modernidade? Esclarece Silveira (2016, p. 169-170):

O que é a pós-modernidade? Numa primeira aproximação, a qualificaríamos como um conjunto de determinadas atitudes culturais, um repertório determinado de atitudes perante a cultura e a política ou um movimento intelectual que se sustenta numa referência crítica ao legado da modernidade [...]. Reproduzindo uma anotação de Coelho (2005), arriscaríamos a seguinte designação, ainda mais precisa: a pós-modernidade opera a negação performática do programa de emancipação racional do gênero humano, herdado do século XIX, e que havia sido, até a primeira metade do século XX, fonte de inspiração da luta democrática e socialista. Se nos fosse preciso circunscrever uma periodização, localizaríamos o ponto onde o pensamento pós-moderno arranca em definitivo no mundo da cultura no final dos anos 1970. Embora caiba a ressalva, levantada por alguns analistas, sobre o fato de que elementos característicos desse veio cultural já se insinuassem, frequentemente ainda em germe, décadas antes – por exemplo, desde o pós guerra, nos trabalhos da Escola de Frankfurt (PAULO Netto, 2000, 2010), ou, nos idos subsequentes, através da produção de Foucault (RODRIGUES, 2006). Se se precisa forçar uma datação mais rigorosa, à referida fronteira histórica cabe a balizada da publicação do “ensaio fundacional” – “A condição pós-moderna” de Jean-François Lyotard (1988), em 1979. Daí em diante, a tendência cultural em tela irrompe com ímpeto nos domínios do saber (principalmente na querela sobre a epistemologia das ciências); invade manifestações estéticas (em especial na arquitetura, artes plásticas e literatura); contagia práticas e ciências políticas (as concepções sobre as formas de organização dos sujeitos coletivos, os novos movimentos sociopolíticos, a diluição das experiências classistas, etc.), constituindo, nas décadas consecutivas, um campo ideoteórico diferenciado e aglutinador de uma larga bibliografia.

Dessa forma, compreende-se que o pós-moderno apresenta-se como uma negação, e a conseqüente “superação” da modernidade residia no fato de que a humanidade passara a ter por base a razão e a ciência moderna, que surge a partir dos séculos XVI e XVII. Segundo Silveira (2016, p. 171), o programa da modernidade (que passa a ser questionado) colocava a defesa intransigente do conhecimento do

mundo tal como ele é, do conhecimento racional-científico. Para o autor, tratava-se de racionalizar o intercâmbio da sociedade com a natureza, de desenvolver a capacidade de organizar racionalmente a sociedade para garantir a liberdade, a emancipação da humanidade — de onde advém a ideia de progresso. Assim, pode-se dizer que a pós-modernidade trouxe a renúncia à emancipação e à racionalidade, valorizadas na era da modernidade.

Para Evangelista (2006), as estruturas sociais adquiriram nova morfologia social, sendo recobertas por uma forma de rede mundial, que assumiu um caráter descentrado, instaurando-se uma nova percepção da relação espaço-tempo<sup>64</sup>. Afirma ainda o autor que alguns dos desafios à razão humana foram a apresentação dos processos “imateriais” e as novas esferas de existência virtuais, que se sobrepõem à realidade objetiva, na perspectiva de que o fluxo de informações e o processo de desterritorialização que lhes acompanham abalam os mecanismos cognitivos, axiológicos e estéticos desenvolvidos pela modernidade no Ocidente.

A pós-modernidade, portanto, recusa categorias centrais da intelectualidade moderna, como sujeito, verdade, história, entre outras. Recusa ainda a possibilidade do conhecimento sobre a realidade, através da razão e da ciência bem como suas consequentes inclinações à organização social. A perspectiva para Lyotard (1993, p. 3) “é a de que o saber muda de estatuto ao mesmo tempo em que as sociedades entram na idade dita pós-industrial e as culturas na idade dita pós-moderna”. Segue o autor:

Considera-se ‘pós-moderna’ a incredulidade em relação aos ‘metarrelatos’. É, sem dúvida, um efeito do progresso das ciências, mas este progresso, por sua vez, a supõe. Ao desuso do dispositivo

---

<sup>64</sup> “Ao longo da modernidade, as sociedades humanas foram organizadas em termos dos limites territoriais do Estado nacional. Agora, essas estruturas sociais foram adquirindo uma nova morfologia social, sendo recobertas por uma inusitada forma de rede mundial, esboroando as antigas clivagens políticas e culturais. O mundo assumiu, aos poucos, o formato de um sistema descentrado, através do qual circulavam em caráter permanente fluxos de informação e de capital, instaurando-se uma nova percepção da relação espaço-tempo. Na modernidade, até então, o tempo subordinara o espaço. A contemporaneidade, contudo, impôs a inversão dessas relações com a supremacia da espacialidade sobre a temporalidade. Tais mutações nas relações espaço-tempo levaram a drásticas alterações nas formas do homem contemporâneo representar o mundo, a si mesmo e a sua inserção sócio-histórica. Ao lado disso, a cultura sofreu um processo de ampliação da sua ambiência, objetivando-se de fato como uma segunda natureza: a tudo recobre e deixa a sua marca” (Evangelista, 2006, p. 73).

metanarrativo de legitimação corresponde sobretudo a crise da filosofia metafísica e a da instituição universitária que dela dependia (Lyotard, 1993, p. 3).

Para Evangelista (2006, p. 275), “Lyotard está convencido que o pós-moderno é a expressão cultural do surgimento da sociedade pós-industrial, na qual o conhecimento tornou-se a principal força produtiva. O proletariado integrou-se ao capitalismo e perdeu a condição de agente revolucionário”. Pode-se compreender, portanto, a pós-modernidade como a lógica cultural do capitalismo tardio (Jameson, 1996), corroborando o processo de produção, reprodução e manutenção das tendências capitalistas.

Diante disso, “não há o surgimento de uma sociedade pós-moderna e sim ideias pós-modernas que agem e se articulam com essas leis fundamentais do capital” (Cantalice, 2016, p. 236). Os reflexos dessa condição podem ser observados na atual crise dos paradigmas, na descredibilidade das teorias apoiadas nas categorias totalidade e essência, no questionamento à teoria social marxista como uma narrativa “insuficiente” para analisar a realidade, nos ataques à razão dialética e na perda da conjectura da perspectiva revolucionária, o que nos faz, prontamente, compreender a reprodução da concepção hegemônica de pobreza como uma compreensão a-histórica e “inquestionavelmente” natural à realidade.

O arcabouço ideológico da pós-modernidade é, portanto, funcional à lógica do capitalismo contemporâneo<sup>65</sup>, na medida em que abre os caminhos para irracionalismo, ou para a miséria da razão (Coutinho, 2010), conforme já anotamos em partes superiores deste texto. Santos (2007, p. 27) realça que “o que tem favorecido o novo padrão de acumulação é o clima de ‘vazio ideológico’ expresso na ausência de um projeto societário que se oponha a ele”. Continua a autora:

Denota-se assim a tendência do capitalismo contemporâneo de expandir os setores de acumulação como uma das saídas para a crise e, nesse sentido, reforçar a “cultura da crise” e seus valores. É um processo construído principalmente pela via da sua difusão nos meios de comunicação que apresentam uma crescente capacidade de homogeneizar as consciências e “apagar” da memória das pessoas

---

<sup>65</sup> Ao abordarmos o aspecto funcional do pós-modernismo, “há de se considerar que ele não assume explicitamente a defesa do capitalismo, se expande mediante, e em virtude, de um discurso aparentemente “crítico” diante dessa forma social, embora esteja sistematicamente vinculado aos interesses dela” (Cantalice, 2016, p. 243).

qualquer vestígio que aponte para outro modo de vida (Santos, 2007, p. 31).

A consequência desse processo é a supervalorização de categorias de análise da realidade social focalizadas e operativas, debilitando o processo de compreensão do real. Como exemplo, em vez de considerar a gênese da pobreza na macroestrutura do sistema, ela é observada e justificada de forma focalizada em fragmentos da realidade, como as escolhas do indivíduo, capacidades, as liberdades individuais, o empoderamento insuficiente etc. Em determinados casos, assimila a pobreza com o alto índice de desemprego, como citamos sobre um documento do Banco Mundial de 2018; entretanto, em hipótese alguma, o problema de desemprego estrutural é relacionado à dinâmica da produção e reprodução capitalista, voltando à questão das análises reducionistas e focalizadas.

Além disso, diante do questionamento das metanarrativas, abre-se espaço para o ecletismo teórico-analítico, o que traz fragilidade às análises diante das conjugações de bases teórico-metodológicas que dão suporte às pesquisas científicas. Jameson (1996) afirma que os elementos constitutivos do pós-moderno se referem a uma nova superficialidade e um conseqüente enfraquecimento da historicidade.

Diante disso, as interpretações do pensamento pós-moderno conservam-se em uma visão fragmentada e deturpada do real, dada sua apreensão meramente imediata. Para Simionato (2009, p. 7), “os denominados novos paradigmas assumem, como bandeiras epistemológicas, trabalhar não a realidade, mas as suas representações; não o universal, e sim o singular, o micro, o pontual [...]”.

É certo que a moderna sociedade capitalista é dinâmica e complexa, composta por múltiplas determinações de uma totalidade, portanto, compreendida através da razão crítica. O que se percebe diante do descrito em linhas anteriores é que o pensamento pós-moderno não contempla todas as necessidades de análise dessa realidade, observando-a e compreendendo-a de maneira rasa e incompleta. “Tudo é visto como se o mundo passasse a existir a partir de agora. Afirma-se assim, o presente imediato e com ele o sentimento de que as coisas devem permanecer como são” (Santos, 2007, p. 31-32).

Na mesma perspectiva, Simionato (2009) afirma que a pós-modernidade está intimamente relacionada a um novo tipo de hegemonia ideocultural nesse estágio do

capital globalizado. Fundamentada nas teorias do fragmentário, do efêmero, do descontínuo, fortalece a alienação e a reificação do presente, fazendo-nos perder de vista os nexos ontológicos que compõem a realidade social e distanciando-nos cada vez mais da compreensão totalizante da vida social.

Importa ressaltar que o pensamento pós-moderno não está limitado às vias da teoria, mas envolve todo o procedimento de produção e reprodução das relações sociais, e, nesse processo, a reificação é um importante elemento de veiculação. Em determinado momento de suas reflexões acerca da reificação, Paulo Netto (1981, p. 16) afirma que “a manutenção funcional do capitalismo tardio tem o seu elemento axial na reificação das relações sociais: é a reificação, fenômeno sociocultural do capitalismo tardio, que engendra a resistência histórica deste sistema”. Pode-se dizer, portanto, que a reificação é elemento central na manutenção e reprodução do sistema capitalista. O fato de compreendermos a reificação enquanto um fenômeno sociocultural, como caracteriza Paulo Netto (1981), permite-nos entender como se posiciona enquanto fenômeno facilitador dessa reprodução.

Dessa forma, quando nos propomos a refletir sobre disseminação e reprodução de uma tendência ideocultural, aqui pensando na pós-modernidade, podemos afirmar que a reificação atravessa, de fato, esse espaço e permite o cultivo habitual de práticas e ideologias no dia a dia da sociabilidade burguesa. Segundo Jameson (1996), o conjunto das ideias pós-modernas, entre outros mecanismos, cumpre a função ideológica de sustentação e legitimação do capital. Age legitimando regras, comportamentos, hábitos e práticas sociais que mantêm a ordem capitalista, enquanto, por outro lado, considera ilegítimas as ideias e práticas que apontam em direção oposta.

Assim, retornamos aqui à ideia central deste item, que relaciona a consciência com as tendências da pós-modernidade, pois percebe-se, que, na medida em que o capitalismo se coloca enquanto um sistema manipulatório, o exercício da manipulação ocorre de maneira essencial no plano da racionalidade, da consciência (Avila, 2013). É através da subjugação da mesma que a reprodução social da ideologia e cultura pós-moderna acontece, possibilitando a legitimidade de concepções hegemônicas, como a de pobreza.

## CAPÍTULO III - FORMAÇÃO SÓCIO-HISTÓRICA BRASILEIRA E AS INICIATIVAS DO “COMBATE” À POBREZA

### 3.1 Do escravismo ao capitalismo emergente: uma contextualização

O Brasil está entre os países mais desiguais do mundo. Deveras, a desigualdade social não é a única causa da pobreza; contudo, a pobreza é uma consequência direta, também, da desigualdade social. Um estudo publicado no ano de 2022 pelo Laboratório de Desigualdades Sociais<sup>66</sup>, denominado “Relatório sobre as Desigualdades Mundiais<sup>67</sup>”, divulgou uma pesquisa realizada em 100 países no ano de 2021 e se referiu ao Brasil como “um dos países mais desiguais do mundo”, destacando igualmente que “a desigualdade de renda no Brasil, há muito, é marcada por níveis extremos”. O mesmo estudo apontou que, no Brasil, “os 10% mais ricos captam 59% da renda nacional total, enquanto a metade mais pobre da população fica com apenas cerca de 10%”, chamando a atenção para o grotesco índice de desigualdade de renda e, conseqüentemente, social no país.

Outros dados relacionados à desigualdade marcaram o relatório, como, por exemplo, a informação de que os 50% mais pobres ganham 29 vezes menos do que os 10% mais ricos no Brasil. As disparidades no patrimônio são ainda mais pronunciadas do que aquelas relacionadas à renda no país e estão entre as mais elevadas em escala global. No ano de 2021, os 50% mais pobres detinham somente 0,4% da riqueza total do país, englobando tanto ativos financeiros quanto não financeiros, como propriedades imobiliárias. Os 10% mais ricos no Brasil possuem quase 80% do patrimônio privado do país.

Todas essas estatísticas relacionadas ao Brasil não são completamente surpreendentes, considerando que o relatório também revela que, em âmbito global, os 10% mais ricos da população detêm 52% da renda mundial, enquanto os 50% mais pobres recebem apenas 8,5% desse montante. Como já observamos nos capítulos anteriores, a pobreza e a desigualdade de renda são inerentes ao sistema vigente,

---

<sup>66</sup> *World Inequality Lab*. Pertence à Escola de Economia de Paris.

<sup>67</sup> Disponível em: <https://wir2022.wid.world/>.

portanto, é de se esperar que esses fenômenos se manifestem em todos os países capitalistas.

Todavia, essas informações nos despertam a atenção para quais características do Brasil o colocam nos lugares mais altos do *ranking* dos países mais desiguais do mundo e nos fazem voltar os olhos para o fato de que “a história da sociedade brasileira está permeada de situações nas quais um ou mais aspectos importantes da questão social estão presentes” (Ianni, 1991, p. 1). Dessa forma, compreender as raízes do capitalismo e das classes sociais no país é resgatar elementos fundamentais para entender sua dinâmica atual.

Parafrazeando Santos (2012, p. 53), “as categorias ‘modo de produção’ e ‘formação social’ requerem, imperativamente, a mediação uma da outra para uma adequada compreensão das relações sociais”. Desse modo, compreender a pobreza enquanto intrínseca a um modo de produção — o capitalista — não é o suficiente para compreender suas nuances dentro do contexto da sociedade brasileira. É preciso analisar os processos históricos e sociais a fim de elucidar as diversas características da pobreza em determinado espaço e tempo.

Portanto, entendemos que o desenvolvimento do capitalismo bem como as formas de “combate” à pobreza não ocorrem com as mesmas características e no mesmo tempo histórico em todos os países. Cada país possui uma particularidade histórica, territorial, política e econômica, bem como de formação de classes, em que pese a essencialidade em manter as características principais do sistema. No Brasil, logo, o que se tem é “um grande contingente populacional que sempre esteve à margem da sociedade; que nunca teve inserção no trabalho formal [...]” (Silva, 2010, p. 157).

A pobreza brasileira é imensa. [...] No entanto, há algo enigmático na persistência de uma pobreza tão imensa e sempre crescente em uma sociedade que passou por décadas de industrialização, urbanização e modernização institucional, uma sociedade que proclamou direitos, montou um formidável aparato de Previdência Social, que passou pela experiência de conflitos e mobilizações populares e construiu mecanismos factíveis de negociação de interesses. Na verdade, a pobreza contemporânea parece se constituir numa espécie de ponto cego que escapa ao já sabido e previsto por teorias e paradigmas conhecidos de explicação. Ponto cego instaurado no centro mesmo de um Brasil moderno, a pobreza atual arma um novo campo de questões ao transbordar dos lugares nos quais esteve “desde sempre” configurada: nas franjas do mercado de trabalho, no

submundo do mercado informal, nos confins do mundo rural, num Nordeste de pesada herança oligárquica, em tudo o mais, enfim, que fornecia (e ainda fornece) as evidências da lógica excludente própria das circunstâncias históricas que presidiram a entrada do país no mundo capitalista. De fato, ao lado da persistência de uma pobreza de raízes seculares, a face moderna da pobreza aparece registrada no empobrecimento dos trabalhadores urbanos integrados nos centros dinâmicos da economia do país (Telles, 1993, p. 1).

“Não ser incluído é uma condição estrutural que tem marcado gerações após gerações” (Silva, 2010, p. 157). Como exemplo, no Brasil, os trabalhadores nunca viveram uma experiência de um Estado de bem-estar social com políticas abrangentes conforme mencionado em relação ao “*Welfare State*” ou “*New Deal*”. Ianni (1991), ao discutir sobre a questão social no Brasil, exalta que se trata de um tema básico e permanente na sociedade brasileira e que há aspectos fundamentais das relações entre a sociedade e o Estado que passam por essa questão. Um fato é que a história do Brasil, considerando a sua formação sócio-histórica, é carregada de particularidades que explicam muito acerca dos rumos dados às políticas públicas até o tempo presente, principalmente a forma como o Estado se propõe a se relacionar com a pobreza.

A formação social no Brasil tem sua gênese a partir de 1500, no Brasil Colônia, quando foi colonizado por Portugal. É um período marcado pela exploração comercial das potencialidades do território brasileiro, em especial, da cana-de-açúcar. Os colonos tinham características de “patrões”, e, além de não conformarem mão de obra suficiente, o português, como qualquer outro colono europeu, não emigra para ser um simples trabalhador, pois não era a posição de modestos camponeses que aspiravam no novo mundo, mas sim de grandes senhores e latifundiários (Prado Jr., 1945).

“Não eram passados ainda 30 anos do início da ocupação efetiva do Brasil e do estabelecimento da agricultura, e já a escravidão dos índios se generalizara e instituíra firmemente em toda parte<sup>68</sup>” (Prado Jr., 1945, p. 21). Foi potencializado o

---

<sup>68</sup> “Isto não se fez, aliás, sem lutas prolongadas. Os nativos se defenderam valentemente; eram guerreiros, e não temiam a luta. A princípio fugiam para longe dos centros coloniais; mas tiveram logo de fazer frente ao colono que ia buscá-los em seus refúgios. Revidaram então à altura, indo assaltar os estabelecimentos dos brancos; e quando obtinham vitória, o que graças a seu elevado número relativamente aos poucos colonos era freqüente, não deixavam pedra sobre pedra nos núcleos coloniais, destruindo tudo e todos que lhes caíam nas mãos” (Prado Jr., 1945, p. 21).

tráfico negreiro advindo da África<sup>69</sup>, na perspectiva de garantir mão de obra para as atividades econômicas/mercantis do período. Essas são as circunstâncias que determinarão o tipo de exploração agrária adotada no Brasil: a grande propriedade, acompanhada pela monocultura. Então, é nessa base, portanto, que vai se dar a ocupação efetiva e a colonização do Brasil, onde trabalhadores livres eram raros (Padro Jr., 1945).

Avançando na linha histórica temporal, a partir de 1822, viveu-se o período monárquico, quando o Brasil deixou de ser uma colônia portuguesa e obteve sua independência. “A era colonial termina propriamente para o Brasil em 1808, embora a separação oficial date de quatorze anos depois” (Prado Jr., 1945, p. 71). Essa fase é marcada pela expansão da cultura do café e agroexportação. É interessante pensar que, nesse tempo histórico, países da Europa, em especial a Inglaterra, já viviam o desenvolvimento do capitalismo industrial, enquanto era uma realidade ainda distante no Brasil, que, por esse motivo, viera a ser chamado de capitalista tardio.

Segundo Prado Júnior (1945), a primeira metade do século XIX foi um momento de transição para a independência e autonomia nacional, período em que houve uma expansão das forças produtivas e a segunda metade assinala o momento de maior transformação econômica na história brasileira. A abolição do tráfico africano, ocorrida em 1850, vai trazer um efeito imediato de renovação, e o Brasil, após esse período, entra em um tímido desenvolvimento econômico. Prado Júnior (1945) cita alguns exemplos em números para ilustrar o país onde um capitalismo incipiente dava seus primeiros passos:

No decênio posterior a 1850 observam-se índices dos mais sintomáticos disto: fundam-se no curso dele 62 empresas industriais, 14 bancos, 3 caixas econômicas, 20 companhias de navegação a vapor, 23 de seguros, 4 de colonização, 8 de mineração, 3 de transporte urbano, 2 de gás, e finalmente 8 estradas de ferro. Boa parte destes empreendimentos e outros semelhantes que aparecem pela mesma época não representa mais que especulação estimulada pela súbita libertação dos capitais dantes invertidos no tráfico africano, bem como pela inflação de crédito e emissões de papel-moeda que então se verificam (Prado Jr., 1945, p. 143).

---

<sup>69</sup> “Não se sabe ao certo quando chegaram os primeiros negros ao Brasil; há grandes probabilidades de terem vindo já na primeira expedição colonizadora em 1531. Na América do Norte, a primeira leva de escravos africanos foi introduzida por traficantes holandeses em Jamestown (Virgínia) em 1619” (Prado Jr., 1945, p. 13).

E será essa a origem do proletariado industrial brasileiro, o que explicará no futuro muitas das suas características e da sua evolução (Prado Jr., 1945). A população livre, que não era nem escravo nem senhor, mas primordialmente composta por imigrantes, vai ser, para a indústria nascente, uma mão de obra fácil e barata, uma vez que o trabalho escravo já havia sido dado como ineficaz para tal atividade. A introdução desse grupo no trabalho produtivo “livre” será reconhecida como um aspecto progressista da nascente industrialização brasileira. Dessa forma, é importante marcar que, no Brasil, não existiu uma transição de uma sociedade feudal para sociedade capitalista, mas sim a transição de uma sociedade escravista para uma sociedade capitalista.

“Todo este progresso, embora através de crises de crescimento mais ou menos graves e prolongadas, estender-se-á daí por diante sempre em marcha segura, até o século presente” (Prado Jr., 1945, p. 144). O cenário representava o início de um processo de concentração de capitais que inauguraria uma nova fase na economia brasileira e em uma completa remodelação material do Brasil. Uma importante etapa da evolução econômica do país, desse modo, ocorreu durante o império, que foi extinto em 1889, quando da Proclamação da República. Portanto, o Brasil se tornou República, no mesmo tempo histórico em que alguns países da Europa, principalmente a Inglaterra, que temos usado como referência por ser o berço da industrialização, já caminhavam em passos largos em relação à acumulação capitalista. Conforme afirmou Pochmann (2017, p. 311), “a transição da sociedade agrária-escravista, no último quartel do século XIX, introduziu as bases materiais do Estado capitalista no Brasil”.

Com a abolição da escravatura, que ocorreu em 1888, e com o fim da monarquia, “a questão social passou a ser elemento essencial das formas e movimento da sociedade nacional” (Ianni, 1991, p. 145). É muito importante ressaltar que, conforme deixou claro Ianni (1991), não é que a questão social não existia antes; ela se apresentava com outras roupagens, de modo explícito, “descarado”, na medida em que despossuía os escravos de seu próprio ser. Agora, aqui, a partir do momento em que se abre a possibilidade do trabalho “livre”, leia-se assalariado, a questão social é explicitamente compreendida como advinda da relação contraditória entre capital e trabalho.

De 1889 a 1930, o Brasil viveu um momento historicamente identificado como República Velha, que é reconhecido como um importante momento de consolidação do capitalismo no Brasil, por motivos diversos, entre eles, nessa fase, por ter sido instituído o trabalho assalariado<sup>70</sup>, que substituiu o trabalho escravo. Por esse motivo, Fernandes (1976) nos alerta que entender a formação da sociedade de classes no Brasil é entender os processos de integração dos negros na sociedade de classes, percebendo como as desigualdades presentes nas relações raciais do passado escravista foram reabsorvidas e redefinidas com o advento do trabalho livre. Conforme afirmaram Behring e Boschetti (2011, p. 72), “o escravismo marcou, de forma deletéria, a cultura, os valores, ideias, a ética, a estética e os ritmos da mudança”.

Nesse período, predomina-se a economia exportadora ou agroexportadora (com base no café) que também entra em crise diante do *crack* da bolsa de Nova Iorque de 1929, sobre a qual mencionamos em linhas anteriores. Há bastante investimento de capital estrangeiro e, conseqüentemente, domínio estrangeiro nas decisões do país. Padro Júnior (1945) vai dizer que os custos da dependência econômica em relação ao capital financeiro internacional são altos e inegáveis, no sentido de dependência e subordinação ao mercado mundial, mas, do ponto de vista do desenvolvimento de infraestrutura, foi determinante<sup>71</sup>.

Fernandes (1976) afirma que existem duas questões centrais para a compreensão do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, subordinação ao capital estrangeiro e a relação do arcaico com o moderno. Em relação à subordinação ao capital estrangeiro, a Teoria Marxista da Dependência<sup>72</sup>, que é um conjunto de formulações teóricas a partir do marxismo, que discute o desenvolvimento do capitalismo na América Latina, explica como esse é um fator presente no desenvolvimento do capitalismo nos países, que foi lapidado ao longo do século XVI, atrelado à dinâmica do capitalismo internacional.

Enquanto o capitalismo se desenvolvia na América Latina, estabelecia relações com os centros capitalistas europeus, que já possuíam estruturas mais concretas

---

<sup>70</sup> Anterior à instituição do trabalho assalariado no Brasil, o regime de trabalho mais comum era a escravidão, abolida em 1888.

<sup>71</sup> Como exemplo, o capital financeiro internacional financiou ferrovias, portos, navegações e a geração de eletricidade.

<sup>72</sup> Ver autores como Ruy Mauro Marini, André Gunder Frank, Theotonio dos Santos, Vania Bambirra, Orlando Caputo, Roberto Pizarro e outros.

quanto ao modo de produção capitalista. Ou seja, nessas condições, os países latino-americanos se inseriam em uma já existente divisão internacional do trabalho e é nessa condição que vai se configurar a subordinação dos países capitalistas periféricos aos países capitalistas centrais, estabelecendo a dependência dos primeiros aos últimos (Marini, 2017).

Em relação à acumulação de capital, a dependência dos países periféricos cria condições que garantem aos países do centro capitalista a extração da mais-valia absoluta e relativa nos países da periferia. Para Marini (ibid, p. 328):

O forte incremento da classe operária industrial, em geral, da população urbana ocupada na indústria e nos serviços, que se verifica nos países industriais no século passado, não poderia ter acontecido se estes não contassem com os meios de subsistência de origem agropecuária, proporcionados de forma considerável pelos países latino-americanos. Isso foi o que permitiu aprofundar a divisão do trabalho e especializar os países industriais como produtores mundiais de manufaturas. Mas não se reduziu a isso [...] sua capacidade para criar uma oferta mundial de alimentos contribuiu para a formação de um mercado de matérias primas industriais, cuja importância cresce em função do mesmo desenvolvimento industrial.

Ou seja, o processo de acumulação capitalista passou a depender em maior escala do aumento da capacidade produtiva do trabalho do que da exploração dos trabalhadores. O trabalhador recebe significativamente menos que o necessário, constatando a predominância nos países periféricos da mão de obra barata e desvalorizada. Além disso, as jornadas de trabalho, em geral, são longas e intensas, e, não dificilmente, os trabalhos são precários e desumanos. Essa dependência, pelo lado da acumulação, vai determinar a posição subordinada da economia brasileira na economia mundial.

O que se compreende, portanto, é que o desenvolvimento dos países capitalistas de centro foi possibilitado pelo que Marini (2017) chamou de troca desigual, ou seja, parte do mais-valor produzido nos países dependentes é apropriada pelos países centrais. Portanto, no processo de relações internacionais capitalistas, há uma drenagem de valor produzido pelos países dependentes. Mediante a situação, os países dependentes necessitam aumentar a sua produtividade para perder menos valor, provocando a “superexploração” da força de trabalho (Marini, 2017) para compensar a perda de mais-valia para os países centrais. A “superexploração” da

força de trabalho pode ser compreendida como um aprofundamento das condições estabelecidas no MPC para explorar o trabalhador, porém, em condições mais intensas e degradantes.

Dessa forma, é importante compreender que a “superexploração” da força de trabalho é uma realidade na estrutura do capitalismo dependente e, portanto, na realidade brasileira. Segundo Marini (ibid, p. 109), “a dependência deve ser entendida como uma relação de subordinação entre nações fortemente independentes, em cujo âmbito as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência”. O desenvolvimento desigual e combinado é, logo, uma dinâmica presente na estrutura do capitalismo mundial, e os países periféricos estarão sempre em uma posição de subordinação aos centrais, na perspectiva de garantir o imperialismo destes.

Outra questão que Fernandes (1976) aborda como determinante na compreensão do desenvolvimento do capitalismo no Brasil é a relação do arcaico com o moderno. Portanto, o desenvolvimento e a acumulação capitalista no Brasil foram propícios para a revitalização de antigos comportamentos. Emergiu um regime de classes que se desenvolveu sem romper com as hierarquias e estruturas sociais do colonialismo. O capitalismo se desenvolveu reformulando os processos de segregação social e desigualdades sociais, incorporando-as na sociedade de classes. Dessa feita, o que ocorreu é que o “novo” Estado permaneceu, historicamente, apropriado pelo grupo que já possuía o poder, justificando seu permanente distanciamento dos trabalhadores, reafirmando que a classe que detém os meios de produção detém o poder, ainda que sejam donos de engenho e de escravos.

A “nova” burguesia não criou instituições independentes durante esse processo, mas direcionou seus esforços para o Estado, com o objetivo de influenciar, orientar e regular o exercício de seu poder político, de acordo com interesses próprios. O resultado desse processo em que classe dominante faz do Estado instrumento para seus próprios interesses reflete diretamente na relação do Estado com as políticas públicas, em especial no “combate” à pobreza. Prova disso são as sempre ineficazes propostas apresentadas pelo Estado para responder a demandas da população pobre.

Segundo Yamamoto (2014, p. 131), “o país transitou da ‘democracia dos oligarcas’ à ‘democracia do grande capital’ com clara dissociação entre

desenvolvimento capitalista e regime político democrático. Não há superação do moderno pelo arcaico e sim justaposição”. Segue Fernandes (1975), o que alguns autores denominam erroneamente de crise do poder oligárquico não representa um colapso, mas sim o início de um processo de transição que, ainda sob a hegemonia da oligarquia, marca o início de uma reconfiguração das estruturas de poder, pela qual se configurariam, historicamente, o poder burguês e a dominação burguesa.

Em síntese, no caso brasileiro, a expansão do capital faz-se mantendo de um lado, a dominação imperialista e de outro a desigualdade interna do desenvolvimento da sociedade nacional. Ela aprofunda as disparidades econômicas, sociais e regionais na medida em que favorece a concentração social, regional e racial de renda, prestígio e poder. Engendra uma forma típica de dominação política, de cunho contrarrevolucionário, em que o Estado assume um papel decisivo não só na unificação de seus interesses das frações e classes burguesas, como na imposição de seus interesses valores e ideologias para o conjunto da sociedade. O Estado é capturado historicamente pelo bloco do poder, por meio da violência ou de cooptação de interesses, o que justifica um divórcio crescente entre o Estado e as classes subalternas, e que povo se sente amplamente distante do seu próprio país (Iamamoto, 2014, p. 132).

Dessa maneira, o Estado capitalista brasileiro se constituiu como meio de “internalizar os centros de decisão política e de institucionalizar o predomínio das elites nativas dominantes, numa forte confusão entre público e privado” (Behring; Boschetti, 2011, p. 73).

E quanto às iniciativas de “combate” à pobreza nesse período? Conforme mencionou Telles (1993, p. 2), “a pobreza é e sempre foi notada, registrada e documentada”. Contudo, durante o período mencionado neste item, que se estende até as proximidades de 1930, não se evidenciaram medidas substanciais de “combate” à pobreza no país. Embora tenham sido identificadas e documentadas apenas algumas iniciativas nesse sentido, consideramos importante mencioná-las.

Conforme sumariado por Yazbek (2012), por volta de 1560, na então Vila de São Paulo<sup>73</sup>, podemos identificar a primeira instituição dedicada ao atendimento à pobreza no Brasil. Essa instituição era a Irmandade de Misericórdia e baseava suas ações na caridade, oferecendo auxílio em forma de esmolas, fornecendo dotes para

---

<sup>73</sup> Vila de São Paulo deu origem à atual cidade de São Paulo.

órfãos e caixões para os falecidos. Proporcionava ainda alimentação, abrigo e cuidados de enfermagem tanto para escravos quanto para homens livres. Esse formato de atendimento à pobreza se expandiu ao longo dos séculos subsequentes com as iniciativas de diversas ordens religiosas<sup>74</sup>, que proporcionavam aos necessitados não apenas alimentação e abrigo, mas também assistência material e apoio espiritual, dirigindo sua atenção para pobres, órfãos, indivíduos com doenças mentais e enfermos. Nesse contexto, a Igreja Católica desempenhou um papel significativo através de suas irmandades.

As escolas e ações de caridade delinearum um modelo de assistência caritativa que envolvia a coleta de recursos dos mais abastados para distribuição aos pobres. A autora destacou ainda que esse modelo incorporava tanto aspectos caritativos quanto elementos de controle social. Portanto, a esmola se estabeleceu como a primeira forma de assistência aos pobres no Brasil, seguida pela criação de instituições asilares e tutelares (Yazbek, 2012).

Pode-se dizer que a “benemerência, como um ato de solidariedade, foi se constituindo em práticas de dominação” (Sposati et al., 2010, p. 40), assim como as práticas que chamamos neste texto de modelos embrionários de “combate” à pobreza, como a primeira e segunda Lei dos Pobres e as *workhouses*, descritas no primeiro capítulo. Yazbek (2012, p. 219) segue pontuando algumas iniciativas de “combate” à pobreza anteriores a 1930:

A Santa Casa, que inicia sua ação com serviços ambulatoriais e hospitalares, gradativamente cria novos serviços, com destaque para a solução asilar, entre os quais se destacam o “lazareto” (hospital para hansenianos) em 1802, a roda dos expostos em 1825; o asilo para inválidos e assistência a alienados e inválidos. Em São Paulo, a Câmara era obrigada a destinar um sexto de seus recursos aos órfãos e é de sua iniciativa a proposta à Irmandade de Misericórdia de confinar os mendigos em 1874. Com relação às ações de enfrentamento à pobreza, a Câmara Municipal realizava inspeções por meio de comissões visitavam estabelecimentos de caridade e prisões. A postura é fiscalizadora e confunde o atendimento à pobreza com práticas sanitárias. Essas ações serão a base para a caracterização de um atendimento filantropizado e higienista aos pobres na cidade, durante o período colonial e imperial.

---

<sup>74</sup> Franciscanos, Beneditinos, Carmelitas e Vicentinos.

Em se tratando das primeiras medidas de proteção social — que praticamente estavam restritas à legislação trabalhista —, Behring e Boschetti (2011) identificam que a primeira foi em 1888, às vésperas da Proclamação da República, que foi a criação de uma caixa de socorro para a burocracia pública. Em seguida, em 1889, os funcionários da Imprensa Nacional e os ferroviários conquistaram o direito à pensão e a 15 dias de férias, o que se estendeu para outras categorias posteriormente. Em 1891, foi criada a primeira legislação para a assistência à infância no Brasil, regulamentando o trabalho infantil (que jamais foi cumprida), e, em 1892, os funcionários da Marinha adquiriram o direito à pensão. Em 1903, identifica-se a formação dos primeiros sindicatos na agricultura e nas indústrias rurais e, em 1907, dos demais trabalhadores urbanos, quando foi reconhecido o direito à organização sindical. Em 1911, foi reduzida legalmente a jornada de trabalho para 12 horas diárias, e, em 1919, regulamentou-se a questão dos acidentes de trabalho. As autoras (2011) reforçam que, apesar do marco documental da instituição dessas legislações voltadas à proteção social, existe uma distância entre a intenção e o gesto no que se refere à legislação brasileira; portanto, existir na legislação não quer dizer necessariamente que entraram em vigor no imediato.

Em 1923, foi aprovada a Lei Eloy Chaves que instituiu a obrigatoriedade de criação das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP's) para categorias estratégicas de trabalhadores. As CAP's deram as bases para o sistema de previdência no Brasil, sendo, por isso, um marco considerável na construção da proteção social no País (Salvador, 2014). Em 1926, foram fundados os Institutos de Aposentadorias e Pensão (IAP's), e, por fim, em 1927, foi aprovado o Código de Menores.

Esse resgate das iniciativas das ações ao “combate” da pobreza e das legislações voltadas à proteção social até 1930 é importante para que possamos compreender e ilustrar que, “no caso brasileiro é possível afirmar, salvo exceções, que, até 1930 a consciência possível em nosso país não apreendia a pobreza enquanto expressão da questão social”, e, continuam as autoras, “os pobres eram considerados como grupos especiais, párias da sociedade, frágeis ou doentes” (Sposati et al., 2010, p. 43).

Portanto, a pobreza era interpretada como uma questão individual disfuncional, e a responsabilidade por lidar com esse fenômeno recaía sobre a rede de organizações de solidariedade social da sociedade civil, principalmente aquelas

associadas às igrejas. O Estado, por sua vez, atuava nessa rede como um agente de apoio, ainda que com uma presença discreta ou de fiscalização. No entanto, quando a pobreza se tornava uma questão a ser tratada pelo Estado, frequentemente era enquadrada como um "caso de polícia" e abordada dentro de seus mecanismos de controle e repressão (Sposati et al., 2010).

Gradualmente, à medida que o capitalismo se desenvolve e a classe operária emerge com suas demandas, expandindo-se a partir da década de 1930, a questão social assume um papel central nas intervenções do Estado, e é nesse cenário que o "combate" à pobreza começa a ganhar novos contornos.

### **3.2 Era Vargas a João Goulart**

Retomando o raciocínio da linha histórico-temporal do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, após a República Velha, citada acima, veio o período dos governos Vargas (1930–1945), um período de industrialização muito relevante para a história econômica do Brasil, pois inaugura-se a indústria nacional. Essa virada ficou conhecida como a Revolução de 1930, movimento que pôs fim à República Velha.

É importante deixar claro que "o movimento de 1930 não foi a revolução burguesa no Brasil, mas foi sem dúvida um momento de inflexão no longo processo de constituição de relações sociais tipicamente capitalistas" (Behring; Boschetti, 2011, p. 105). A crise de 1929, já mencionada anteriormente, impactou diretamente a nova fase que se iniciara no Brasil, pois a redução do comércio mundial refletiu no Brasil na queda das exportações, redução da atividade econômica, aumento da dívida externa etc., e as oligarquias agroexportadoras cafeeiras ficaram vulneráveis econômica e politicamente, possibilitando o ingresso no poder de outras oligarquias agrárias e do setor industrialista. Nas palavras de Ianni (1971, p. 18 –19):

A Revolução de 1930 representa uma ruptura política e, também, econômica, social e cultural com o Estado oligárquico que se rompe internamente, pela impossibilidade de acomodarem-se as tensões e conciliarem-se os contrários liberados pela crise política e econômica mundial e interna. A partir desse momento, os grupos políticos no poder começaram a modificar os órgãos governamentais e a inovar na esfera da política econômica financeira. Os novos governantes tiveram de acomodar-se aos poderosos interesses econômicos e políticos

ligados a cafeicultura. Entretanto, eles tiveram condições de encaminhar novas diretrizes governamentais.

A figura de Vargas e seu governo é muito simbólica quando se fala em desenvolvimento e firmamento do capitalismo no Brasil, pois protagonizou profundas mudanças no Estado brasileiro. Uma característica muito proeminente de Getúlio Vargas foi a concentração de poder, “que implementava um governo forte e inaugurava um discurso nacionalista, tendo em vista transferir para si as bases de poder arraigadas nos regionalismos” (Santos, 2012, p. 73). O discurso nacionalista era uma parte fundamental de sua base política e trazia a soberania e o desenvolvimento nacional no centro, apontando para independência econômica, desenvolvimento da indústria nacional, nacionalização dos recursos naturais, entre outros aspectos que pudessem consolidar seu poder.

A saber, a via da centralização “se acentua ainda mais com o golpe - em 1937, conhecido como ‘Estado Novo’ - a pretexto da manutenção da ‘segurança nacional’ que estaria ameaçada pelo levante comunista de 1935” (Behring; Boschetti, 2011, p. 73), o que aponta para períodos de repressão política, censura e autoritarismo nos governos Vargas.

Segundo Santos (2012), as forças políticas que deram apoio a Getúlio Vargas variaram ao longo de seu governo, abrangendo diferentes grupos, como os tenentes, a Igreja Católica, os democratas e republicanos paulistas e a burguesia industrial. Vale ressaltar que a burguesia industrial, inicialmente reticente em relação à política trabalhista de Vargas, acabou percebendo a relevância da política protecionista para o crescimento de suas atividades econômicas, o que a levou a se alinhar com o governo (Santos, 2012). Para Ianni (1963), a burguesia industrial nacional, a classe que tem no nacionalismo uma expressão ideológica, encontrou no proletariado consciente um aliado momentâneo. Juntaram-se para que a estrutura econômica do país possa constituir-se e preservar-se com possibilidades de manter a sua autonomia e desenvolvimento progressivo.

Conforme apontou Vieira (1995), as ações de Vargas relacionadas à política social costumavam ser comumente designadas por "progresso social" ou "bem-estar social", demonstrando sua clara ênfase na promoção da harmonia social. Havia, sem dúvida, particular atenção de Getúlio nesse campo. Com base no levantamento

apresentado por Ianni (1971), seguem os principais órgãos e empresas criados pelo governo entre os anos 1930–45. O autor ressalta que, ao mencionar esse registro, tinha a pretensão de comprovar a gama de problemas diante dos quais o governo se viu na contingência de atuar. São eles: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1930; Conselho Nacional do Café e Instituto do Cacau na Bahia em 1932; Departamento Nacional do Café e Instituto do Açúcar e do Alcool em 1933; Comércio Federal do Comércio Exterior, Instituto Nacional de Estatística, Código de Minas, Código de Águas, Plano Geral de Viação Nacional e Instituto de Biologia Animal em 1934; Conselho Brasileiro de Geografia e Conselho Técnico de Economia e Finanças em 1937; Conselho Nacional do Petróleo, Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), Instituto Nacional do Mate e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 1938; Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa em 1939; Comissão de Defesa da Economia Nacional, Instituto Nacional do Sal e Fábrica Nacional de Motores em 1940; Campanha Siderúrgica Nacional e Instituto Nacional do Pinho em 1941; Missão Cooke e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) em 1942; Coordenação da Mobilização Econômica, Companhia Nacional de Alcalis, Fundação Brasil Central, Usina Siderúrgica de Volta Redonda, Consolidação das Leis do Trabalho, Serviço Social da Indústria (SESI) e Plano de Obras e Equipamentos em 1943; Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial e Serviço de Expansão do Trigo em 1944; e Conferência de Teresópolis, Superintendência da Moeda e Crédito, Decreto-Lei n.º 7666, sobre atos contrários à ordem moral e econômica em 1945. Segundo Behring e Boschetti (2011), essa etapa pode ser caracterizada como os anos de introdução da política social no Brasil.

Entre algumas ações não mencionadas acima, é interessante apontar outras de que falaremos adiante. Em 1930, houve também a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, o Conselho Nacional de Educação e o Conselho Consultivo do Ensino Comercial. Em relação às ações voltadas à saúde pública, conforme apontou Oliveira (2017b), dado que o foco do governo estava voltado para o trabalho, a saúde pública foi utilizada mais como uma ferramenta para conter a disseminação de doenças. Os serviços de saúde eram direcionados principalmente aos trabalhadores que estavam inseridos no mercado de trabalho.

Na Constituição de 1934, o Estado teria a responsabilidade de proteger os direitos sociais e de regulamentar os contratos de trabalho, as profissões e os

sindicatos por meio do Ministério do Trabalho. Essas características ficariam reconhecidas, juntamente ao controle ideológico do governo sobre os sindicatos, como o sistema de corporativismo sindical (Santos, 2012). Em 1937, a Constituição ratificou a necessidade de reconhecimento das categorias de trabalhadores pelo Estado, e, posteriormente, em 1943, houve a Consolidação das Leis Trabalhistas.

Ianni (1971) vai dizer que a legislação trabalhista adotada no período Vargas teve como objetivo precípua sistematizar e formalizar as relações políticas entre as classes sociais urbanas. Em especial, tratava-se de pacificar as relações entre vendedores e compradores da força de trabalho, diante das reivindicações econômicas e políticas, referindo-se à intensificação do movimento operário. O autor afirma ainda que foi a ascensão das classes sociais urbanas, em 1930, que criou novas condições de políticas para a conversão do Estado oligárquico em Estado burguês.

Interessa ressaltar que o crescimento significativo da mão de obra assalariada desempenhou um papel crucial nesse período, como pode ser observado em dados apontados por Oliveira (2017b) de que, no ano de 1889, o número de operários era de 54.000; em 1930, tal número passa para 450.000. Além disso, a produção industrial também disparou e, no fim da década de 1930, era 60% maior que em 1929<sup>75</sup>. Isso revela a urgência da legislação trabalhista adotada nos anos 1930–1945, que Ianni (1971) denominou de “doutrina da paz social”, que, em seu cerne, segundo o autor, possuía uma política de controle e dominação da atividade e organização política do proletariado e, conseqüentemente, o esvaziamento do conteúdo político do sindicato. Conforme apontou Vieira (1995, p. 53), Getúlio não se cansava de repetir que a “legislação brasileira referente ao Trabalho e à Previdência Social constituía obra “das mais avançadas do mundo”, construída “sem entrechoques de classes, sem lutas e sem violência”.

É óbvio que os decretos, leis e dispositivos constitucionais atendiam a várias dentre as reivindicações econômicas e políticas do operariado. Desde 1930 estabeleceram-se ou reformularam-se direitos trabalhistas tais como os seguintes: salário mínimo; jornada máxima de oito horas de trabalho; igualdade salarial, sem distinção de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil; repouso semanal remunerado; férias anuais remuneradas; proibição de trabalho noturno a menores de 16

---

<sup>75</sup> Dados mencionados em Ianni (1971).

anos; proibição de trabalho a menores de 14 anos; assistência médica ao trabalhadores e à gestante; carteira profissional; regras jurídicas para a criação e o funcionamento de sindicatos, federações e confederações; etc. Em poucos anos, o sindicalismo brasileiro passava a fazer parte intrínseca do sistema político-administrativo estatal (Ianni, 1971, p. 38).

Foram, portanto, as expressivas políticas de legislação trabalhista e social que deram a Vargas a alcunha de “pai dos pobres”, refletindo o tom populista de seu governo, pois, “no conjunto, essas formulações e realizações, mostram a estrutura e os sentidos da atuação governamental [...] e revelam o contexto histórico e estrutural em que o Estado brasileiro se encontrava” (Ianni, 1971, p. 24).

A título de contextualização, o populismo, marca histórica do governo Vargas, traz alguns componentes fundamentais enquanto poder ideológico, conforme elucidou Santos (2012): personalização do poder; a imagem (meio real e meio mítica) da soberania do Estado sobre o conjunto da sociedade; e, por último, a necessidade de participação das massas populares urbanas. Netto (2014), ao abordar o termo populismo, exalta que ele foi principalmente utilizado por intelectuais acadêmicos para dar conta do estilo político de Vargas. O autor (Netto, 2014) enfatiza que, ao examinar a interação do presidente com os segmentos populares, especialmente com a classe trabalhadora, a estrutura sindical estabelecida e a implementação dos direitos sociais (conhecidos como "legislação social" varguista), muitos teóricos do populismo contribuíram para a ideia de que esses direitos eram meras concessões e instrumentos de controle, obscurecendo sua verdadeira natureza como conquistas resultantes de lutas sociais. Contudo, concordamos que o populismo de Vargas teve significativa importância na constituição e firmamento da burguesia industrial brasileira.

Estamos falando de uma fase de lapidação do capitalismo no Brasil, onde o Estado burguês se consolidava e, através da política social, buscava administrar a questão social (Netto, 2009). Essa fase, portanto, marcou a história brasileira pelo seu caráter modernizante e, ao mesmo tempo, conservador, na medida em que o avanço industrial não veio acompanhado de uma maior distribuição da renda nacional e nem alterou a distribuição de terra. “A política industrialista de Vargas não deve fazer imaginar que este rompeu subitamente com os interesses da burguesia agrária”

(Santos, 2012, p. 72). Esse novo momento, portanto, adensou a exploração do trabalho, a fim de compensar o atraso tecnológico.

Segundo Santos (2012), é esse, portanto, o período que marca também a mudança de orientação às respostas estatais para a questão social. “O período que vai até 1945 é considerado como um marco em relação ao volume e perfil diferenciado que a legislação vai assumir como resposta à questão social” (Santos, 2012, p. 75). Essas questões ocorrem em virtude da intensificação do trabalho assalariado, que demandara, conseqüentemente, melhores condições de vida e de trabalho.

Assim, é nesse contexto que o Estado e os setores dominantes reconheceram a questão social no cenário brasileiro, como uma questão da esfera política. Aqui, concordamos com Santos (2012) de que há que se ter cuidado nas afirmações generalizadas que costumeiramente pode-se fazer, como, por exemplo, a de que, após 1930, “a questão social deixou de ser caso de polícia e passou a ser caso político”, pois, embora tenha havido mudanças na dinâmica entre Estado e a questão social e a introdução de direitos trabalhistas e da regulação estatal nas relações de trabalho, não podemos ignorar que a repressão aos trabalhadores ainda foi — e ainda é — uma estratégia presente ao longo da história (Santos, 2012).

Quais foram, logo, as medidas de “combate” à pobreza durante esse período que contribuiriam com a popularização do título “pai dos pobres” a Vargas? De antemão, é importante destacar que não foram encontradas medidas formalmente designadas ao “combate” à pobreza, ou qualquer outra terminologia semelhante que indicasse o mesmo propósito, como, por exemplo, um plano concreto para lidar com a pobreza.

Entretanto, retomamos aqui que a nossa compreensão de pobreza é aquela que considera a pobreza expressão direta das relações vigentes na sociedade capitalista — na qual coexistem a acumulação e a miséria. A condição de pobreza se expressa na ausência de recursos, na carência de bens materiais, ausência de direitos, de oportunidades, de acessos a tratamentos preventivos e de cuidados com a saúde, na habitação e saneamento e várias outras formas objetivas que compõem a sobrevivência.

A partir dessa perspectiva multidimensional da pobreza, poderíamos até fazer um caminho para entender que todas as novas políticas implementadas de 1930 a 1945 voltadas a atender a demandas dos trabalhadores no âmbito das legislações

trabalhistas, educacional, saúde, alimentar etc. se relacionam, de alguma forma com o “combate” à pobreza, na medida em que representam uma expansão da proteção social e vão ao encontro aos múltiplos aspectos da pobreza. Contudo, essas políticas eram, em geral, voltadas apenas aos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho, configurando mais em políticas de fortalecimento do capital e menos em “combate” à pobreza.

Apesar disso, há que se reconhecer que é através das políticas públicas setoriais que se pensou — e ainda se pensa — o “combate” à pobreza no Brasil, em que pese, anos adiante, a existência de políticas específicas de “combate” à pobreza, como veremos nas linhas posteriores deste texto. Conforme apontou Vieira (1995), a política social no governo Vargas reduziu-se a um conjunto de deliberações predominantemente setoriais na Educação, na Saúde Pública, na Habitação Popular, na Previdência Social e na Assistência Social. Inexistia qualquer preocupação mais profunda com as transformações gerais, que alcançassem a essência da política social.

Reafirmamos a importância de observar que muitas das ações criadas no campo da proteção social na Era Vargas, atendiam apenas os trabalhadores dito “formais” e não alcançavam a população geral em situação de pobreza (Oliveira, 2017b), pois vale ressaltar que o complexo de medidas assistenciais e educativas aos trabalhadores eram necessárias à adequação da força de trabalho às necessidades da indústria em expansão (Sposati et al., 2010). Portanto, para o trabalhador pobre, sem carteira assinada ou desempregado, as opções restantes eram as instituições sociais, religiosas e filantrópicas. Essas organizações assumiam a responsabilidade pela prestação de assistência e, ao mesmo tempo, contribuía para a segregação dos mais pobres. O atendimento oferecido era fragmentado, direcionado a segmentos específicos da população atendida (Yazbek, 2005).

Com a naturalização da produção e reprodução social<sup>76</sup> que se coloca à medida que o capitalismo se assenta na sociedade brasileira, a psicologização da questão social faz com que as expressões dela, como a pobreza, apareçam como fenômenos externos à instituição da sociedade burguesa (Netto, 2009), voltando as ações de “combate” à pobreza para a esfera moral, mental e individual dos pobres. Assim, o

---

<sup>76</sup> Ver item 2.4.

tratamento à pobreza permanece nas instâncias filantrópicas e sob a perspectiva religiosa da igreja. Do ponto de vista do Estado, segue a “lógica de benemerência, dependente de critérios de mérito e caracterizada pela insuficiência e precariedade, moldando a cultura de que “para os pobres qualquer coisa basta” (Yazbek, 2005, p. 221).

Apesar da criação do Conselho Nacional do Serviço Social em 1938, a instituição se manteve na perspectiva e na responsabilidade do incentivo à benemerência de maneira institucionalizada, não acompanhando os ganhos trabalhistas e previdenciários restritos a poucas categorias e mantendo a atenção aos pobres sem a definição de uma política (Yazbek, 2005).

Em relação à assistência social, a primeira instituição surge em 1942, denominada Legião Brasileira de Assistência (LBA). Foi estabelecida para prestar assistência às famílias dos combatentes brasileiros da Segunda Guerra Mundial e estava sob a coordenação da então primeira-dama, Sra. Darci Vargas. A LBA surgiu na mobilização do trabalho civil, feminino e de camadas elitistas, representando uma relação mútua entre o público e o privado, garantindo a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação benefício/caridade- beneficiário/pedinte, conformando a relação básica entre Estado e classes subalternas (Fleury, 2008).

Posteriormente a LBA, que “definiu o seu programa em torno da necessidade de substituir o antigo espírito filantrópico e religiosa da assistência social por formas de atendimento fundadas no conhecimento técnico-científico” (Fleury, 2008, p. 63), vai gradualmente se consolidando como uma instituição de papel fundamental na assistência social no país, porém, mantendo as características duradouras da seletividade e da influência das primeiras-damas, e esses aspectos só viriam a mudar com a promulgação da Constituição de 1988. De acordo com Oliveira (2017b, p. 103 –104), “na prática, as ações da LBA eram voltadas para o reforço da condição de pobreza e miserabilidade da população [...]. Os critérios para concessão do benefício eram feitos através das condições de pobreza, devidamente comprovados através do atestado de pobreza”.

Com o tempo as velhas formas de socorrer os pobres gestadas na filantropia e na benemerência evoluem (p. ex. na LBA), passando desde “[...] a arrecadação de fundos para a manutenção de instituições carentes, auxílio econômico, amparo e apoio à família, orientação

maternal, campanhas de higiene, fornecimento de filtros, assistência médico-odontológica, manutenção de creches e orfanatos, lactários, concessão de instrumentos de trabalho etc.” até programas explicitamente anunciados como de combate à pobreza. Assim, no âmbito da Assistência Social são desenvolvidas políticas para a infância e para a adolescência, para idosos, para necessitados e grupos vulneráveis (Yazbek, 2005, p. 222).

Em 1945, após 15 anos, o governo Vargas colapsou. “Em síntese, a Constituição ditatorial de 1937 foi substituída pela Constituição democrática de 1946, elaborada por uma Assembleia Constituinte” (Ianni, 1975, p. 75). O período que segue após 1945 até o golpe militar de 1964 foi um importante momento para concretização do capitalismo no Brasil, período esse que abrigou, conforme determinado por Fernandes (1976), a industrialização pesada, que completou a revolução burguesa no país.

Segundo Behring e Boschetti (2011), nesse período, o Brasil experimentou um aumento da urbanização, com uma indústria de base já considerável, embora a ênfase na exportação agrícola continuasse sendo uma característica marcante. Além disso, houve um fortalecimento do movimento operário e popular, que se tornou mais consolidado e articulado, com uma extensa lista de demandas e um aumento notável da luta de classes. A Constituição de 1946, por sua vez, foi elaborada de maneira mais democrática, inclusive revogando a ilegalidade do Partido Comunista.

No cenário político, houve, entre 1945 e 1964, onze presidentes da República, demonstrando a instabilidade política do período. No que tange às propostas de “combate à pobreza”, remetendo às políticas sociais, conforme afirmam Santos (2012) e Behring e Boschetti (2011), foi um período inexpressivo. As autoras enfatizam que o intervalo de 1945 a 1964 foi uma espécie de vazio entre dois períodos que significaram muito em relação às políticas sociais, que foram entre 1930 e 1943 e depois entre 1966 e 1971, ainda que tenha sido um período marcado pela intensificação das lutas de classes. Santos (2012, p. 78) assinala que, nesse período, “foram pobres as respostas do poder público ao quadro de intensas mobilizações rurais e urbanas, oscilando entre um comportamento ora conciliatório ora repressivo”.

Logo em seguida a Vargas, ainda no ano de 1945, quem assumiu o poder foi José Linhares, que ficou no poder apenas por pouco mais de 3 meses. Em janeiro de 1946, assumiu a presidência Eurico Gaspar Dutra, que, eleito pelo voto direto,

conduziu um governo de caráter democrático. Nesse período, como já esboçamos, “as iniciativas na área social foram inócuas se voltando basicamente para promover a passagem da industrialização restringida para a industrialização pesada” (Oliveira, 2017b, p. 107).

O período 1946-1964 foi marcado por uma forte disputa de projetos e pela intensificação da luta de classes. A burguesia brasileira encontrava-se muito fragmentada e a maior expressão disso eram suas organizações, político-partidárias, divididas entre a União Democrática Nacional (UDN), o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). A UDN expressava mais autenticamente a burguesia industrial e financeira, com um projeto de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro. Sua maior figura pública era o jornalista e deputado Carlos Lacerda. O PSD reunia setores agrários mais tradicionais e alguns segmentos industriais que não identificavam diretamente com o udenismo, mas que faziam alianças pontuais com ele, e eventualmente também com o PTB, constituindo-se como um partido centrista e uma espécie de fiel da balança. [...] O PTB expressava um projeto nacionalista de desenvolvimento, com inspiração na liderança populista e carismática de Vargas, e reunia industriais e segmentos operários populares nacionalistas (Behring; Boschetti, 2011, p. 109).

Vale notar que a eleição de Dutra contou com o apoio de Vargas, evidenciando a persistência da influência do ex-presidente na política brasileira e a continuidade do populismo. No entanto, não foram registradas realizações significativas ou mudanças substanciais durante esse período. O que ficou evidente, de fato, foi a deterioração das condições de vida da maioria da população<sup>77</sup> (Santos, 2012). Em seguida, em 1951, Vargas retorna à presidência, e as “bandeiras que o elegeram, da defesa da industrialização e da ampliação da legislação trabalhista, ainda possuíam receptividade entre os setores” (Santos, 2012, p. 80).

Contudo, dessa vez, a perspicácia política de Vargas não se mostrou suficiente para abordar as muitas questões econômicas e sociais, incluindo a inflação, e ele se viu confrontado com um complexo cenário para administrar. Além disso, o movimento sindical estava ganhando autonomia, afastando-se em certa medida do controle de Vargas. A situação econômica do país, o alto custo de vida e a política de contenção

---

<sup>77</sup> Ver Santos (2012).

salarial dos anos Dutra desencadearam grandes greves e movimentos que exigiam atenção (Santos, 2012).

Em 1954, Getúlio Vargas comete suicídio, e seu vice-presidente, Café Filho, assume a presidência até o final do mandato eleitoral. Adiante, é eleito Juscelino Kubitschek, que deu início ao conhecido governo JK. Um fato interessante que reflete a instabilidade da democracia brasileira no período é que, entre o suicídio de Getúlio Vargas em agosto de 1954 e a posse de Juscelino Kubitschek, ocorrida no dia 31 de janeiro de 1956, o Brasil teve três presidentes da República; foram eles: Café Filho, já mencionado; posteriormente Carlos Luz, que ficou 3 dias no poder; em seguida, Nereu Ramos, que ficou pouco menos do que 3 meses no poder.

O governo JK, desde logo, ficou caracterizado por uma certa desatenção com os temas de política social. Foi marcado por uma política nacional-desenvolvimentista, que envolveu a intervenção estatal significativa em setores estratégicos, como transporte, energia e comunicações, com o objetivo de promover diretamente a industrialização nacional. Além disso, foram concedidos incentivos fiscais substanciais para atrair investimento estrangeiro (Santos, 2012). Conforme apontou Oliveira (2017b), o resultado da política de JK foi um crescimento médio do PIB em 8,1% nos quatro anos de seu governo e de aumento da produção industrial.

Com seu histórico lema “50 anos em 5”, que refletia a ambição de acelerar o desenvolvimento econômico do país em um curto período, JK implementou o Plano de Metas, que buscava acelerar o crescimento econômico e promover a industrialização. “Quanto à política social, o desinteresse expresso por JK tornou-se ainda mais evidente no Programa de Metas, onde foi claramente mencionada apenas na meta 30, ao citar a formação de pessoal técnico” (Vieira, 1995, p. 99).

Nesse período, conforme apontou Netto (2014), o crescimento econômico ocorreu de forma muito desigual, acentuando desequilíbrios regionais historicamente presentes. Um indicador claro dessa disparidade é o nível de renda: em 1960, a renda do Nordeste correspondia a apenas 28,5% da renda de São Paulo. Além disso, a desigualdade na distribuição da renda nacional era evidente, uma vez que os 40% mais pobres da população brasileira detinham apenas 15,8% da renda nacional em 1960.

Interessa observar, portanto, que “esse processo de salto para diante na economia capitalista brasileira, acirrava a luta de classes, pois implicava o aumento

numérico e a concentração da classe trabalhadora, sua organização política e consciência de classe” (Behring; Boschetti, 2011, p. 110). Segundo Vieira (1995), o ideário político de Juscelino baseava-se na manutenção da ordem legal, na consolidação do regime democrático, no alinhamento com o denominado “mundo livre”, na inevitabilidade do auxílio do capital estrangeiro ao Brasil e no desenvolvimentismo, em que, destaca o autor, “o otimismo era difundido por atacado e varejo” (Vieira, 1995, p. 70). Ainda segundo Vieira (1995), os problemas relativos à política social não constituíam assuntos dos mais preferidos de Juscelino. Em suas manifestações junto à população, raras vezes tocou no tema. Dessa forma, ele manteve, em geral, as políticas sociais herdadas dos governos anteriores.

Em 1960, Jânio Quadros é eleito, contudo, renunciou em 1961. Após a renúncia, assumiu o presidente Renieri Mazzilli, que ficou no poder apenas 13 dias, enquanto João Goulart, vice de Jânio, retornava de uma visita oficial em outra nação. Em setembro de 1961, Goulart assume a República, e, segundo Santos (2012) seu mandato caracterizou-se como o período mais progressista da história do país na medida em que estava comprometido com uma série de medidas denominadas “reformas de base”, que tinham como objetivo promover mudanças significativas na sociedade brasileira.

As reformas, por incluírem propostas agrárias, urbanas, educacionais, tributárias, política etc., eram vistas como ambiciosas e, portanto, enfrentaram forte oposição de setores conservadores da sociedade brasileira, incluindo empresários, latifundiários e militares. Essas tensões políticas e sociais acabaram levando ao Golpe Militar de 1964. “Muito embora ficasse fácil identificar que tais medidas não visavam a implantação do socialismo [...] o simples fato de pretenderem mexer na estrutura distributiva de renda para atenuar as desigualdades, impediram a concretização” (Santos, 2012, p. 85).

A tendência do governo Goulart de aproximação com os dois blocos, defendendo, sobretudo, uma soberania nacional e maior autonomia econômica, evidenciava a sua vontade de não ficar restrito somente às relações comerciais com os EUA, o que desagradava a Washington. Para piorar os fatos, sua política econômica estabelecia limites à atuação do capital estrangeiro, propunha ampliação e fortalecimento da presença do Estado na economia, descentralização do crescimento econômico, fortalecimento do mercado interno, estímulo à pequena e média empresa, maiores recursos para a área

social, melhoria salarial e redistribuição da renda, além da proposta de reforma agrária. Tais medidas não agradavam aos empresários estrangeiros que vislumbravam a manutenção da política de baixos salários, incentivos fiscais e alta lucratividade. Diante desta realidade, iniciou-se uma mobilização para a instauração do regime militar no país, visando a manutenção da ordem e a recuperação econômica, mas sobretudo impedir as reformas de base (Oliveira, 2017b, p. 112–113).

O golpe, portanto, pôs fim ao projeto de reformas de Goulart, “eliminando ao mesmo tempo a denominada política de massas, vigente até então no Brasil” (Vieira, 1995, p. 153). No que tange às políticas sociais, não houve alteração essencial. Nesse período, houve um aumento considerável nas lutas sociais que já estavam em curso em períodos anteriores. Movimentos estudantis, religiosos, de esquerda, camponeses e trabalhadores em geral se destacaram, caracterizando um momento de intensa tensão política e social. Por fim, diante da alegação de uma ameaça da implantação do socialismo no Brasil pelo presidente em exercício e da necessidade de preservar a ordem, em 31 de março de 1964 as Forças Armadas brasileiras lideraram o golpe militar que depôs João Goulart, e abriu-se uma nova fase na história política, econômica e social brasileira, em que pode ser observado um novo padrão de respostas à questão social e, conseqüentemente, à pobreza, como uma de suas expressões.

Discutimos anteriormente a abordagem do Estado em relação à pobreza durante o primeiro período de Vargas (1930–1945) e sublinhamos que o período de 1946 até o início da ditadura militar foi uma fase de inexpressividade no que diz respeito ao “combate” à pobreza e à proteção social. Behring e Boschetti (2011) destacaram algumas ações no campo da política social.

Nesse cenário complexo [1946-1964], como fica a política social? Pode-se afirmar que sua expansão foi lenta e seletiva, marcadas por alguns aperfeiçoamentos institucionais, a exemplo da separação entre os Ministérios da Saúde e da Educação em 1953 e da criação de novos IAP’s. A disputa de projetos implicou uma certa paralisia no campo da política social no contexto da ordem democrática limitada, tanto que, propostas que já estavam em pauta desde o final de ditadura Vargas, a exemplo da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) e da previdência rural, só foram aprovadas no Congresso em 1960 e 1963, respectivamente. A instabilidade institucional do período [...] dificultou consensos em torno de um projeto nacional, em que se incluía o desenho da política social. Assim, esse período ficou

marcado pela expansão lenta dos direitos, que se mantiveram ainda no formato corporativista e fragmentado da era Vargas (Behring; Boschetti, 2011, p. 110).

Contudo, esse foi o delineamento da interação entre o Estado e a sociedade, sendo que nossa abordagem, neste item, priorizou compreender, no contexto, o enfrentamento da pobreza e as políticas que envolvem esse objetivo.

### **3.3 A ditadura civil-militar e a redemocratização: paradoxo de uma mesma realidade**

Em 1964, foi instaurada, através de um golpe<sup>78</sup>, a ditadura civil-militar no Brasil, que durou 20 anos e protagonizou um novo momento de modernização conservadora no país. Ao período, Fernandes (1976) atribui a concretização da revolução burguesa. O golpe, que contou com o apoio do governo dos Estados Unidos, de setores conservadores da Igreja Católica e da burguesia, freou o progresso dos movimentos populares que estavam ativos e avançavam em direção às reformas de base mencionadas anteriormente. Abaixo, Netto (2014) traz uma breve explicação do porquê atribuir ao golpe a conjugação civil-militar.

O regime derivado do golpe do 1º de abril sempre haverá de contar, ao longo da sua vigência, com a tutela militar; mas constitui um grave erro caracterizá-la tão somente como uma ditadura militar — se esta tutela é indiscutível, constituindo mesmo um de seus traços peculiares, é inegavelmente indiscutível que a ditadura instaurada no 1º de abril foi o regime político que melhor atendia os interesses do grande capital: por isto, deve ser entendido como uma forma de autocracia burguesa (na interpretação de Florestan Fernandes) ou, ainda, como ditadura do grande capital (conforme a análise de Octávio Ianni). O golpe não foi puramente um golpe militar, à moda de tantas quarteladas latino-americanas [...] — foi um golpe civil-militar e o regime dele derivado, com a instrumentalização das Forças Armadas pelo grande capital e pelo latifúndio, conferiu a solução que, para a crise do capitalismo no Brasil à época, interessava aos maiores empresários e banqueiros, aos latifundiários e às empresas estrangeiras (e seus agentes, ‘gringos’ e brasileiros)” (Netto, 2014, p. 74).

---

<sup>78</sup> “Este golpe pode ser atribuído à fragilidade e ausência de uma base política forte e contrária que conseguisse aglutinar as forças de oposição e os trabalhadores em geral. Os partidos políticos divididos internamente não souberam tirar proveito da situação e formar um bloco forte e coeso para contrapor ao iminente golpe militar” (Oliveira, 2017b, p. 113).

Pode-se dizer, portanto, que o golpe foi uma reação de resistência capitalista aos avanços sociais. Segundo Pereira (2000), entre as principais características identificadas no período, destaca-se, em primeiro lugar, a que evidencia uma clara alteração na natureza do Estado. Este deixa de ser predominantemente populista para se tornar tecnocrático e altamente centralizado, estabelecido com base em um pacto de domínio restrito entre elites civis e militares, o que recebeu o apoio entusiástico das classes médias que estavam apreensivas com o período de instabilidade e tumulto anterior. Dessa forma, conforme apontou Oliveira (2020), o golpe foi bem-sucedido porque teve o apoio da pequena e média burguesia e dos setores da elite nacional aliada ao capital estrangeiro<sup>79</sup>.

Esse momento de concretização da revolução burguesa representa, logo, um processo histórico de transformação social, econômica e política, com predominância de um processo de modernização e industrialização liderado pela burguesia industrial e financeira, que buscou consolidar sua hegemonia política e econômica e que marcou o processo de transição ao capitalismo monopolista no Brasil. Ao mesmo tempo em que preserva muito das estruturas sociais estabelecidas historicamente no país, promove mudanças significativas via consolidação do capitalismo e da burguesia nacional como classe dominante e contrarrevolucionária (Fernandes, 1976).

Durante o período ditatorial, estiveram no poder cinco presidentes ditadores: Castelo Branco (1964–1966), Costa e Silva (1967–1969), Médici (1970–1973), Geisel (1974–1979) e, por último, Figueiredo (1980–1985). O governo Castelo Branco marcou o início da ditadura militar e estabeleceu as bases para o regime que se seguiu até a redemocratização do país, iniciada no governo do presidente José Sarney. Até então, experimentou-se, em cenário nacional, a repressão política, controle da sociedade, centralização do poder e muita violência, incluindo torturas e assassinatos. Conforme mencionou Santos (2012), diferentemente das outras vezes que os militares interviram, dessa vez, pareciam unidos contra o populismo e, logo nos dias que se

---

<sup>79</sup> “A crescente manifestação em prol das reformas de base alertou o governo norte-americano sobre a necessidade de intervir em alguns países da América do Sul, com vistas a impedir que a política de dependência e subordinação desses países aos interesses do capital imperialista pudesse sofrer qualquer revés. Ou seja, a orientação era para manter a política econômica que garantisse aos países do centro capitalista a extração da mais-valia absoluta e relativa nos países da periferia. Foi nesse sentido que Washington apoiou diversos golpes, em diferentes períodos, nos países latino-americanos” (Oliveira, 2020, p. 28).

seguiram ao golpe, exigiram uma legislação que possibilitasse ao executivo uma limpeza ideológica no país. De acordo com dados mencionados por Lara e Silva (2015), nos primeiros dois meses de presidência, Castelo Branco, com base no Ato Institucional n.º 1, cassou os direitos políticos de 37 pessoas, entre elas três ex-presidentes, seis governadores estaduais e, ainda, outros 55 membros do Congresso Nacional. Além disso, dez mil funcionários públicos foram demitidos, e cerca de 5 mil inquéritos sumários que envolveram 40 mil pessoas foram abertos.

Netto (2014), ao analisar o período ditatorial, observou que os indicadores econômicos precedentes ao período, mais especificamente na entrada da década de 1960, estavam em decadência, como a inflexão para baixo do crescimento do PIB, que, em 1961, marcava a taxa de 10,3% e, em 1962, caiu à metade, para 5,3%. Em 1963, registrou-se o menor crescimento da década, que foi de 1,5% e, em 1964, cresceu para 2,9%, apenas. O autor lembra que o crescimento médio anual da década anterior era de 7,38%. Além disso, a participação da produção industrial no PIB foi de 8,1% em 1962 e, em 1963, foi negativa (-0,2%). Assinala ainda, para contribuir com a análise, a queda da taxa real de crescimento da formação bruta de capital fixo, a saber, 1962, 3,1%; 1963, 2,8%; e 1964, 2,5%, bem como a crescente inflação no período: 1961, 43,15%; em 1962, 55,14%; em 1963, 80,59%; e, em 1964, 86,56%.

Nos primeiros anos de ditadura, o aceleração do crescimento econômico ganhou o cenário, deixando nítida a recuperação econômica frente à situação do governo anterior.

Esta recuperação foi conjugada com dependência de capital externo e alto endividamento refletindo uma tendência da economia brasileira já presente quando do processo de industrialização, cujo ápice é vivenciado no período da ditadura civil-militar e que devido ao alto crescimento interno ficou conhecido como “Milagre Econômico”. Os índices favoráveis e crescentes do PIB (8,8% em 1970 para 14% em 1973) e o crescimento favorecido, dentre outros fatores, pelo aumento dos investimentos externos diretos, recursos estrangeiros via empréstimos ao Estado brasileiro para financiamento da industrialização, impulsionados pela transferência da crise dos países centrais para os países da periferia via endividamento externo, reforçava a dependência brasileira do capital externo e também a participação deste capital nos setores de ponta da economia (Oliveira, 2017b, p. 120).

Dessa forma, esse rápido crescimento econômico que ocorreu durante os anos 1960 e foi coroado nos anos 1970 ficou popularmente conhecido como “milagre econômico”. Durante esse período, o Brasil vivenciou altas taxas de crescimento relacionado à economia, impulsionadas, principalmente, pelo aumento da produção industrial e da exportação de produtos básicos como minério de ferro e petróleo. Além disso, houve grande investimento em infraestrutura, como construção de rodovias, usinas hidrelétricas e outras instalações industriais, que cooperaram com a modernização da economia brasileira. Um fato é que a transição do capitalismo monopolista para o capitalismo concorrencial deixou, de vez, as portas abertas para a acumulação capitalista.

A industrialização foi peça fundamental para o crescimento econômico, e, concomitante a ela, aconteceu um rápido processo de urbanização, com muitos trabalhadores migrando das áreas rurais para a cidade em busca de emprego. Uma nota interessante é que, conforme destacou Netto (2014), o Brasil de 1960<sup>80</sup> era muito diferente do país que conhecemos atualmente. Predominava a população rural (53,7%), e nenhuma grande cidade brasileira (exceto São Paulo e Rio de Janeiro) tinha mais de 1 milhão de habitantes. Além disso, o endividamento externo é um importante fato do período, pois, para financiar os projetos em desenvolvimento, a dívida externa do país cresceu significativamente.

Essas mudanças produtivas e da relação de produção acentuaram o agravamento de pauperização da classe operária e da migração que infla as regiões urbanas causando uma urbanização desordenada. Esse mesmo período foi marcado por crescente desigualdade social e agravo da questão social no país, escancarando a pobreza que sempre esteve presente.

Ao lado da centralização por parte do governo excludente e autoritário, assim, predominaram também outras tendências, como menosprezo pelas massas,

---

<sup>80</sup> “À época, transportes e comunicações valiam-se muito da rede ferroviária (então de 38.287 km), mas a malha rodoviária já se expandia rapidamente (somava cerca de 24.000 km, dos quais menos de 10.000 pavimentados). A força de trabalho ainda se ocupava mais em atividades agropecuárias (53,97%); a indústria empregava dela uma parte bem menor (17,61%), assim como o comércio (6,57%), os transportes e comunicações (4,60%), os bancos e as atividades financeiras (4,60%), a administração pública (5,66%) e outros serviços (10,69%). Mas, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, a industrialização (a chamada industrialização substitutiva de importações) avançava com celeridade — na segunda metade dos anos 1950, a renda do setor industrial já superava a da agricultura” (Netto, 2014, p. 22).

valorização do capital estrangeiro e a concepção de política social como uma decorrência do movimento econômico. Juntamente a essas características, o Estado priorizou as seguintes ações: arrocho salarial<sup>81</sup>, redução das inversões públicas, controle do crédito, do aparelho arrecadador e do sistema tributário, estatização das áreas de infraestrutura, de indústria pesada e de insumos básicos, esvaziamento do poder de pressão dos sindicatos e proibição de greves (Pereira, 2000).

Nesse contexto, o campo das políticas sociais chamou a atenção, no sentido de que, em um cenário de restrição das liberdades democráticas e sobreposição da violência e da censura, o Estado ditatorial buscou angariar apoio e legitimidade por meio da ampliação das políticas sociais ou das respostas às expressões da questão social. Assim, “o governo militar rompe com a inércia dos governos anteriores, ampliando direitos sociais e trabalhistas, sem que estes, contudo, interferissem no processo de acumulação capitalista em curso no país” (Oliveira, 2017b, p. 122).

Segundo Pereira (2000), entre 1964 e 1967, praticamente nenhum progresso significativo ocorreu na área social. Nesse período inicial, prevaleceu a continuidade em relação ao que já estava em andamento, tanto na execução quanto no planejamento, conforme estabelecido pelos governos anteriores. Foi apenas a partir de 1967 que a política social ganha um *status* importante como um meio de acumulação de riquezas, pois os programas sociais passaram a direcionar seus esforços principalmente para promover os interesses econômicos das empresas, mantendo, contudo, sua integração nas iniciativas estatais.

Foi somente a partir de 1975, todavia, que apareceu uma preocupação clara do governo com a população que vivia em situação de pobreza, descrita no II Plano de Desenvolvimento, ao qual retornaremos no desenvolvimento deste item. Aqui é interessante observar que, conforme apontou Oliveira (2017b), em meados de 1970, a economia brasileira começa a apresentar números desfavoráveis, e esse fato,

---

<sup>81</sup> “Evidentemente, para conduzir a política do arrocho, era necessário subordinar coercitivamente o movimento operário e sindical — e à violência aberta desatada contra este nos primeiros meses da ditadura [30] somaram-se providências várias. A primeira delas foi a Lei de greve promulgada por Castelo Branco a 1º de junho de 1964 (Lei n. 4.330) — lei que melhor se caracterizaria como lei antigreve: proibiu-a no serviço público, nas empresas estatais e nos serviços essenciais; a greve só seria considerada legal pelo governo em dois casos: quando os empregadores atrasassem o pagamento ou quando não pagassem salários conforme decisão judicial. A eficácia da medida foi logo demonstrada: o número de greves decresceu velozmente: 25 em 1965, 15 em 1966, 12 em 1970, nenhuma em 1971 e 34 entre 1973 e 1977” (Netto, 2014, p. 83).

portanto, relaciona-se com um olhar mais atento à política social na década 1970, no sentido de buscar legitimidade. Nesse contexto, o governo empenhou-se ativamente em expandir as políticas sociais a partir desse ponto, com o propósito de responder aos crescentes desafios sociais que se tornavam cada vez mais evidentes ao longo dos anos e obter credibilidade perante a sociedade.

Pereira (2020) realizou um levantamento de algumas medidas sociais implementadas no período da ditadura militar, organizando-as por período presidencial, conforme, oportunamente, apresentamos adiante. Durante o governo Castelo Branco, tem-se a adoção do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), mediante o qual foram criados o Banco Nacional de Habilitação (BNH), o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)<sup>82</sup>, como a mais significativa alteração das relações trabalhistas. No governo Costa e Silva, foi instituído o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), em um contexto de notável progresso econômico. A autora destaca que, nesse governo, a política social foi submetida ao critério da rentabilidade econômica, em detrimento da atenção às necessidades básicas da população.

As mudanças operadas entre 1960 e 1970 já expressavam o impacto dos primeiros seis anos do regime ditatorial sobre a sociedade brasileira — impacto que seria exponenciado até meados dos anos 1970, com a plena carga do “milagre econômico” [...] Entre 1960 e 1970, a economia brasileira, embora não apresentando um desempenho tão vigoroso como na década anterior, recuperou-se da crise que chegara ao auge em 1963-1964 e teve uma taxa média de crescimento anual da ordem de 6,01%, crescimento de fato significativo. A massa da população, porém, não foi favorecida; a concentração da renda se acentuou: o índice de Gini passou a 0,56 em 1970 e a parte da renda nacional apropriada pelos 40% mais pobres caiu para 13,3% — o arrocho salarial marcou todo o período 1964-1970 e o Estatuto da Terra não travou o processo de concentração fundiária. A redução da taxa de analfabetismo foi mínima: em 1970, 33,6% dos brasileiros com mais de 15 anos eram analfabetos (Netto, 2014, p. 129).

---

<sup>82</sup> O FGTS foi uma das primeiras flexibilizações do direito do trabalho brasileiro que vinha se ampliando desde a década de 1940 com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Quanto à política de reajustes salariais, limitou-se à revisão anual com base na média do salário dos 24 meses anteriores, acrescido do “resíduo inflacionário” projetado para os próximos doze meses e da produtividade do ano anterior (Lara e Silva, 2015, p. 279).

Já no governo Médici, houve a instituição de dois planos de governo — Metas e Bases para a Ação do Governo<sup>83</sup> (1970–1971) e I Plano Nacional de Desenvolvimento<sup>84</sup> (1972–1974). Esse governo testemunhou o auge do já referido “milagre econômico”. Pereira (2000) menciona que, nesse cenário, o regime autoritário ganhou força e protagonizou um período marcado por uma intensa repressão política e uma estreita relação do Estado com capital estrangeiro, ao mesmo tempo que se distanciava a relação entre Estado e a maioria da população, momento, inclusive, em que a pobreza tomava grandes proporções, que pareciam, porém, invisíveis aos olhos do governo. Ainda nesse governo, chama a atenção a criação do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público (PASEP), que foi denominado pela autora de proteção do capital às custas do trabalho.

De fato, a superexploração da massa trabalhadora se manteve e se acentuou após 1968 — no período do “milagre”, agravou-se ainda mais a exploração predatória da força de trabalho: para comprar a ração alimentar mínima, o trabalhador que recebia salário mínimo deveria laborar, em 1967, 105 horas e 16 minutos; em 1968, 101 horas e 35 minutos; em 1969, 110 horas e 23 minutos; em 1970, 105 horas e 13 minutos; em 1971, 111 horas e 47 minutos; em 1972, 119 horas e 8 minutos; em 1973, 147 horas e 4 minutos; em 1974, 163 horas e 32 minutos (Netto, 2014, p. 137).

Adiante, o governo Geisel trouxe o II Plano Nacional de Desenvolvimento<sup>85</sup>, que, segundo descreveu Pereira (2000), pode ser compreendido em dois momentos.

---

<sup>83</sup> O Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo visava incluir o Brasil no rol dos países desenvolvidos.

<sup>84</sup> O I PND (que articulava vários outros, mais específicos, como o Plano de Integração Nacional/PIN, e se conectava com as Metas e Bases para a Ação do Governo/MBAG, de outubro de 1970) orientou os investimentos estatais para as áreas de transportes/comunicações e das indústrias de base (siderurgia, petroquímica, construção naval e produção de energia elétrica) e sinalizou para os grupos monopolistas os setores econômicos nos quais as inversões seriam mais seguras e rentáveis (Netto, 2014).

<sup>85</sup> A opção geiselista tomou forma no II Plano Nacional de Desenvolvimento/II PND (1975–1979), formulado novamente sob o comando de Reis Veloso. O II PND, além de admitir a existência de “bolsões de miséria” no país, reconheceu os estrangulamentos e as assimetrias comprometedoras do “milagre”, bem como os limites do capital privado nacional para incrementar a sua taxa de investimento — por isto, a concepção do II PND privilegiava a ênfase na produção de bens de capital, na ampliação da base do sistema industrial com forte investimento na produção de insumos por via das empresas estatais (com o papel do setor estatal dependendo do financiamento externo) e no aumento do grau de inserção da economia brasileira no conjunto da divisão internacional do trabalho. Evidentemente, parte

No primeiro, que abrangeu os anos de 1974 a 1976, foi proposto o abandono do capitalismo desenfreado que caracterizou os anos anteriores, em favor de um "capitalismo social" ou "neocapitalismo" liderado pelo Estado. A meta era transformar o Brasil em uma potência emergente até o início da década de 1980, por meio do fortalecimento de grandes empresas nacionais, autonomia no desenvolvimento científico e tecnológico, bem como o desenvolvimento de recursos humanos capazes de superar os demais obstáculos. O segundo período compreendeu os anos de 1976 a 1979, quando, em face da crise global e de suas implicações no Brasil, o Estado reconheceu a inviabilidade do plano anterior. A partir desse momento, as formas autoritárias de controle permaneceram em vigor, e as políticas sociais foram enfatizadas como uma resposta às crescentes insatisfações da sociedade.

É nesse contexto que a política social passa a ser estrategicamente ampliada não como um reconhecimento da importância dessa atuação e da necessidade das respostas às expressões da questão social, mas como uma possibilidade de legitimar a atuação do Estado perante a sociedade, visando a uma validação. A fome era um reflexo da pobreza no período:

Os dados mais precisos sobre a fome brasileira remetiam às pesquisas realizadas pelo IBGE entre os anos de 1974 e 1975. Naquele período, havia a constatação de que cerca de 68% da população nordestina estaria convivendo com a desnutrição, enquanto para São Paulo – a área mais rica do país – as estatísticas apontavam que 48 % da população comia menos do que o necessário para a digna sobrevivência humana. Em linhas gerais, no total, cerca de 67 % da população brasileira passava literalmente fome, apresentando um quadro clínico de notável desnutrição. Em números absolutos, seriam cerca de 79 milhões de pessoas desnutridas padecendo em solo brasileiro (Alvim, 2016, p. 35).

Uma das metas era a redução dos focos de pobreza absoluta, que era uma realidade crescente e visível a todos<sup>86</sup>. Conforme mencionado no II Plano Nacional de Desenvolvimento: IV- Estratégia de desenvolvimento social, a orientação era no

---

dos componentes do II PND implicava um reposicionamento do país nas relações internacionais (Netto, 2014, p. 167).

<sup>86</sup> “Já era muito evidente a permanência ou o acirramento da pobreza e da miséria entre largas fatias da população nacional, sobretudo durante os primeiros anos da década de 1980, devido a fatores múltiplos, como a volta da seca nordestina, o aumento vigoroso da inflação e da dívida externa, bem como pelo rebaixamento do valor do salário mínimo e a submissão do país às imposições do FMI” (Alvim, 2016, p. 34).

sentido de: (1) garantir a todas as classes e, em particular, às classes média e trabalhadora substanciais aumentos de renda real; e (2) eliminar, no menor prazo, os focos de pobreza absoluta existentes, principalmente na região semiárida do Nordeste e na periferia dos grandes centros urbanos. De um lado, procurar-se-á assegurar um mínimo de nível de bem-estar universal para que nenhuma classe fique fora do processo de integração e expansão. De outro lado, realizar-se-á esforço de estruturar, através do próprio processo de crescimento e do orçamento de desenvolvimento social, uma base substancial e rapidamente crescente de consumo em massa (BRASIL, 1975, p. 20).

É importante destacar que, ao que nos parece, essa foi a primeira vez que ficou registrada, em um documento governamental, uma manifestação político-governamental que deixasse claro o objetivo de “eliminar” a pobreza. Diante, portanto, do objetivo claro de impulsionar o desenvolvimento social e “eliminar focos de pobreza”, vários órgãos foram criados no âmbito da formulação, coordenação, execução e controle das políticas sociais, como o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS), Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), Sistema de Indicadores Sociais, Conselho Nacional de Política de Emprego, Conselho Federal de Mão de Obra, Sistema Nacional de Saúde, Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, entre outros.

É importante destacar o caráter privatista que se fazia presente no âmbito das políticas sociais, conforme consta no II Plano Nacional de Desenvolvimento, no item “modelo de mercado e funções de governo”, no qual é mencionado que, além de responsável pela estratégia e pelas funções públicas propriamente ditas, o Governo considera como seu campo de atuação direta “as áreas de desenvolvimento social, frequentemente em ação conjugada com a iniciativa privada: educação, saúde, previdência social [...]” (BRASIL, 1975, p. 32).

Por último, no governo Figueiredo, testemunhou-se uma desaceleração dos esforços voltados ao desenvolvimento social. Esse período se caracterizou pela redução dos investimentos sociais e redução da importância da política social. Alguns dos fatores que justificaram essas mudanças na época incluíram a conjuntura internacional recessiva, o aumento do endividamento externo, a crise fiscal do Estado (com despesas governamentais na área social superando a arrecadação) e a pressão crescente da sociedade civil em favor da democracia (Pereira, 2000). Esse contexto

foi propício para o aumento de desemprego, da pobreza e queda dos salários, bem como restrição do Estado a apresentar respostas às expressões da questão social.

Em relação à pressão dos movimentos por democracia, houve um crescente movimento popular que ficou conhecido como “Diretas Já”, que exigia eleições diretas para a presidência do Brasil e ganhou destaque como parte do processo de redemocratização do país. O governo, portanto, transitava para um outro momento da história política do país, da abertura política. Alguns avanços civis e políticos foram conquistados pelas mobilizações sociais e marcaram esse processo de transição, como anistia com restituição dos direitos civis e políticos dos cidadãos cassados pela ditadura, em 1979, e eleições para governadores, em 1982.

No entanto, é válido salientar que, embora, no período ditatorial, seja notável o crescimento exponencial da política social em resposta às expressões da questão social, bem como a manifestação de interesse em “eliminar” focos de pobreza (mesmo que sem detalhar os métodos), é crucial destacar que, sob o governo militar, a política social “esteve vinculada ao crescimento econômico, mas foi um elemento fundamental para o controle das camadas mais pobres, além da transferência das ações para a iniciativa privada” (Oliveira, 2017b, p. 118).

Oliveira (2017b) cita a criação da Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor (FEBEM) como um exemplo paradigmático da política social autoritária e excludente. A autora menciona que a instituição seguia os moldes das instituições anteriores como do Serviço de Assistência ao Menor (SAM) e do próprio código de menores de 1927, que possuíam um caráter racial e social de punição aos pobres, isolando-os do convívio social e contribuindo para o controle e disciplinamento da força de trabalho juvenil.

Ainda sobre as políticas criadas no período, enfatiza-se que “as medidas no campo da legislação trabalhista [...] e do direito à aposentadoria de autônomos, domésticos e trabalhadores rurais, não lograram romper com o processo de acumulação capitalista em curso no país” (Oliveira, 2020, p. 30). Ademais, a possibilidade de privatização da saúde, educação e previdência estabeleceu a dualidade de acesso entre os que podem e os que não podem pagar, e, ainda, apesar da ampliação de algumas políticas, o acesso em geral era restrito, mantendo milhões de brasileiros à margem e as respostas à pobreza insuficientes.

Oliveira (2020) reforça que o legado deixado pelos militares mostrou um país em franco atraso e ampla desigualdade social e que a política de arrocho salarial, muito marcante no período, garantiu a maior extração de mais-valia e evidenciou um empobrecimento da população brasileira. De fato, o período da ditadura foi marcado por geração de empregos e pelo mais alto índice de crescimento econômico da história. Entretanto, é igualmente fato que a desigualdade entre ricos e pobres cresceu e a pobreza se avolumou intensamente. Esse é o lado sombrio do “milagre econômico”, no qual, às custas dos trabalhadores, do aumento da desigualdade social e da pobreza, justifica-se o milagre. O índice de Gini<sup>87</sup>, utilizado para medir a concentração de renda, estava em 0,54 em 1960 e pulou para 0,63 em 1977<sup>88</sup>.

Vieira (1995), ao concluir sua percepção sobre a política social no período militar, menciona que esta se limitou a uma série de ações setoriais, concentradas na Educação, Saúde Pública e Assistência Social, e em geral serviram como estratégia para desmobilizar as camadas carentes da sociedade, fornecendo os serviços sem, sequer, considerar quais eram as necessidades reais. Oliveira (2017b), na mesma linha, concluiu que o governo permaneceu adotando a típica política de caridade e assistencialismo, por meio de programas que acentuavam a seletividade e a precariedade dos serviços, bem como o controle da pobreza via repressão policial e moral, ignorando o aumento da massa de pobres. Conforme apontou Netto (2014), em 1974/1975, cerca de um terço das famílias brasileiras permaneciam abaixo da linha de pobreza absoluta (a preços de 1979, 364 dólares anuais de gastos por pessoa). Segue abaixo um trecho, no qual, brevemente, Netto nos apresenta o retrato do período, que ele chamou de desastre econômico-social.

Não é nenhum exagero utilizar aqui a expressão desastre econômico-social. O impacto da recessão sobre a massa da população (em 1979, éramos 115.928.535 e, em 1985, já somávamos 131.639.272 brasileiros), majoritariamente urbana, foi brutal. Entre 1979 e 1984, a renda per capita reduziu-se em 25%; entre junho de 1982 e abril de 1985, os salários reais caíram 20%; entre 1981 e 1983, com o setor industrial experimentando uma retração de 52%, a taxa de desemprego nele registrada foi de 7,5% — em agosto de 1981, apenas nas regiões metropolitanas, havia 900 mil desempregados; nestas regiões, a evolução do desemprego, segundo dados oficiais, foi a seguinte: 1980, 6,2%; 1981, 7,9%; 1982, 6,3%; 1983, 6,7%; 1984,

---

<sup>87</sup> O coeficiente de Gini vai de 0 a 1, quanto mais perto de 1, mais desigual.

<sup>88</sup> [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/29/economia/1506721812\\_344807.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/29/economia/1506721812_344807.html)

7,1%; mas esses dados subestimavam amplamente o fenômeno: conforme o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos/DIEESE, em 1981, 30,3% da população economicamente ativa do país estava desempregada ou subempregada, não constando dos números oficiais. Em 1984, 61,2% da população economicamente ativa do país recebia mensalmente até 2 salários mínimos; em 1985, 35% de todas as famílias e 41% de todos os indivíduos (cerca de 54 milhões de brasileiros) viviam em condições de pobreza (dos quais 18% nas áreas metropolitanas, 37% em áreas urbanas não metropolitanas e 45% nas áreas rurais); e se tratava de uma pobreza em ascenso: a população com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza passou de 38,78% em 1979 para 48,39% em 1984; crescia em especial a extrema pobreza — os brasileiros extremamente pobres saltaram de 17,25 milhões em 1979 para 23,70 milhões em 1985. Numa pesquisa mais detalhada e afinada, o quadro dessa pauperização é verificado arrolando-se o percentual de indigentes na população brasileira (1981: 18,8%; 1982: 19,4%; 1983: 25,0%; 1984: 23,6%; 1985: 19,2%) e contando-se em milhões o número de pobres (1981: 50,6; 1982: 51,9; 1983: 62,7; 1984: 63,5; 1985: 56,9) (Netto, 2014, p. 1989).

Por fim, a lenta transição para a democracia chegava ao seu destino. Teve nas lutas populares uma peça-chave e fundamental para a redemocratização. Muitos foram os movimentos na cidade e no campo, inclusive com a fundação, nesse período, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), com a bandeira da reforma agrária. A ditadura militar no Brasil chega ao fim em 1985, com o governo de José Sarney (1985 a 1990).

José Sarney ocupava o cargo de vice-presidente na chapa presidencial eleita em 1985. O presidente eleito foi Tancredo Neves, contudo, antes de assumir o cargo, veio a falecer, e Sarney assumiu o governo e marcou o início da redemocratização do país<sup>89</sup>. A eleição ocorreu através de um Colégio Eleitoral (mediante o qual se operavam as “eleições” indiretas), e as eleições diretas, conforme demandadas pelo movimento Diretas Já, foram adiadas para a próxima corrida presidencial, que viera ocorrer em 1989.

Dessa forma, abriram-se as portas da “Nova República”, que deu boas-vindas à redemocratização do país. Segundo Oliveira (2020), todavia, o novo governo civil não pode ser considerado uma ruptura com o velho, mas uma transição sem alterar a

---

<sup>89</sup> Tancredo Neves foi eleito Presidente da República pelo Colégio Eleitoral em 15 de janeiro de 1985 e faleceu em 21 de abril de 1985.

ordem vigente, “mantendo a histórica tradição política brasileira em que se altera a aparência sem, contudo, afetar a essência”.

Durante o governo Sarney, a crise econômica, sobre a qual nos referimos anteriormente, prosseguiu desdobrando-se. A inflação atingia um patamar absurdo, e, apesar disso, contraditoriamente, a economia crescia<sup>90</sup> em 1989 (o PIB 3,2% e a indústria 2,9%), enquanto frações ponderáveis da classe capitalista colhiam altos lucros (Macarini, 2009). No que diz respeito ao grande capital internacional e à implementação do ideário neoliberal nos países desenvolvidos, o Estado estava inclinado a adotar abordagens que o transformariam em um agente dos ajustes neoliberais. Contudo, foi necessário redirecionar seus esforços para conter a inflação, renegociar a dívida externa, diminuir as taxas de juros e incrementar os salários.

O governo buscou soluções para a hiperinflação e os desafios econômicos enfrentados, criando planos de estabilidade. O primeiro deles foi o Plano Cruzado, lançado em fevereiro de 1986, com o objetivo de controlar a inflação e promover a estabilização econômica. Esse plano promoveu uma reforma monetária que incluiu uma nova moeda, o Cruzado, para substituir o antigo Cruzeiro. A ideia era criar uma unidade monetária mais estável. Promoveu-se também o congelamento de preços com o intuito de deter a inflação, e foi implementada uma tabela de preços para uma ampla variedade de produtos e serviços, estabelecendo limites para os aumentos de preços durante o período de congelamento. O Plano Cruzado também propôs a conversão dos salários para o valor real médio dos últimos seis meses, acrescentando-se um abono de 8% (15% no caso do salário mínimo), a substituição do indexador da dívida pública, visando reduzir os custos financeiros do governo, entre outras ações (Macarini, 2009).

Inicialmente, o Plano Cruzado foi bem-sucedido em conter a inflação e criar um ambiente de otimismo econômico. Contudo, ao longo do tempo, enfrentou desafios. A escassez de produtos no mercado, desincentivo à produção e problemas de abastecimento foram algumas das consequências negativas. O plano não conseguiu abordar questões estruturais mais profundas da economia brasileira, e a inflação

---

<sup>90</sup> “O governo da Nova República tentou modernizar o parque industrial, em face do esgotamento do modelo de substituição de importações, com vistas à inserção do país no cenário internacional, atendendo, mais uma vez, aos interesses do grande capital internacional” (Oliveira, 2020, p. 49).

retornou após algum tempo. Segundo Oliveira (2020), a resistência de grupos economicamente fortes, contrários a uma política mais redistributiva, contribuiu para inviabilizar as propostas de mudança na política econômica do governo. No entanto, continua a autora (Oliveira, 2020), essa transformação não fazia parte dos objetivos do FMI e de organizações internacionais, como o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC), cujas estratégias visavam à harmonização da política econômica com as iniciativas do capital nos países periféricos. Em suma, era uma exigência para a nova democracia ajustar-se às diretrizes impostas pelo capital financeiro.

Em seguida, o governo lançou o Plano Cruzado II, no intuito de reavivar as medidas de estabilização econômica adotadas no Plano Cruzado original. O Plano Cruzado II foi lançado em janeiro de 1987, em meio a sinais de instabilidade econômica e aumento da inflação após o período inicial de sucesso do Plano Cruzado. Enfrentou desafios semelhantes e não conseguiu manter a estabilidade econômica a longo prazo. “Nesse cenário o otimismo inicial das autoridades econômicas deu lugar a manifestações [...] de autocrítica e ao surgimento de divergências que apenas tenderiam a avolumar-se, atingindo um ponto de ruptura com o Cruzado II (quando a equipe econômica se desintegra)” (Macarini, 2009, p. 30).

Posteriormente, foi lançado o Plano Bresser, em meados de 1987. O plano foi elaborado pelo então ministro da Fazenda, Luiz Carlos Bresser Pereira, e visava corrigir distorções na economia, reduzir a inflação e promover reformas estruturais. Conforme mencionado por Macarini (2009), o fracasso deste último plano coloca o governo Sarney em estado terminal. Adiante, em 1989, o governo apostou no Plano Verão, que foi projetado como uma continuação dos esforços para controlar a inflação e estabilizar a economia, seguindo os planos anteriores, e constituiu “essencialmente uma tentativa de assegurar uma sobrevivência a um governo moribundo, preservando o calendário político-eleitoral estabelecido” (Macarini, 2009, p. 3).

Os planos não conseguiram conter a inflação, que continuou a subir em ritmo acelerado, chegando, em 1989, a quase 1.782%. O Produto Interno Bruto (PIB) também registrou números desfavoráveis, chegando a apresentar um saldo negativo em 1988 e 1990, assim como a dívida externa, que experimentou crescimento (Oliveira, 2020). O Índice de Gini, que mede a desigualdade de renda per capita, chegou a 0,60 em 1989, representando o mais alto índice da década. Considerando

a década de 80, o Índice passou de 0,53 em 1981 a 0,60 em 1989, demonstrando significativa variação<sup>91</sup>. Outro fator importante a ser considerado no período é o intenso processo de urbanização, considerando que, em 1970, aproximadamente 56% da população brasileira residia nas cidades, e, no final de 1980, esse índice já chegava a 75% aproximadamente (Santagada, 1990).

Em matéria<sup>92</sup> publicada no Jornal Folha de São Paulo em 09/04/1986, chama-se a atenção para a fome e a miséria da época, quando enfatiza que o “governo pretende combater a fome e a miséria absoluta que afetam 60% dos brasileiros - 76,9 milhões de pessoas, segundo dados de 1984 do IBGE”. Segue trecho da reportagem que nos possibilita remontar o cenário:

Depois da conversa com o presidente, e instalado no Hotel Nacional de Brasília, o professor Jaguaribe disse que "o presidente Sarney está interessado em pôr em marcha um programa social que, por um lado, tenha efeitos imediatos de eliminação das formas intoleráveis de carência brasileira; de outro, que aumente significativamente o padrão de vida das massas". A distribuição de leite às populações carentes, associada a uma política agrícola que incremente a produção de alimentos, é um dos itens do programa pretendido pelo presidente da República. De acordo com o sociólogo, "a tônica do presidente foi no sentido de dizer que a recuperação social do Brasil, com a superação da miséria e da pobreza, não pode ser entendida como tarefa exclusiva do governo. Tem que ser entendida como uma tarefa coletiva da sociedade. A preocupação dele - continuou Jaguaribe - foi de que se pudesse mobilizar condições para que todos os segmentos sociais participem dinamicamente desse esforço de recuperação". Pelos dados da equipe do professor Hélio Jaguaribe, um terço das famílias brasileiras vive em condições de miséria absoluta e um quarto em situação de estrita pobreza, ou seja, 60% da população estão numa faixa entre a estrita pobreza e a extrema miséria. Estes níveis de vida só são comparáveis aos dos povos da Ásia e África". Com este estudo, Hélio Jaguaribe acredita que o presidente Sarney poderá colocar em prática o pacto social, do qual fala desde o início de sua administração. "O pacto social, tal como estou prevendo, consiste numa proposta do governo, dirigida aos partidos e principais segmentos da sociedade, para se chegar a um acordo a respeito de alguns grandes objetivos: deve-se acabar com a miséria, com a pobreza, através da distribuição de renda no topo. Ou seja, criando um modelo completamente diferente do que herdamos do nosso passado remoto (trabalho escravo) e do nosso passado ditatorial recente". O estudo "Brasil 2000" recomenda que se aplique, no

---

<sup>91</sup> Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0803.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0803.pdf).

<sup>92</sup> [http://almanaque.folha.uol.com.br/brasil\\_09abr1986.htm](http://almanaque.folha.uol.com.br/brasil_09abr1986.htm).

mínimo, 12,5% do Produto Interno Bruto (PIB) no setor social. Atualmente, 10,5% são direcionados para este segmento. Na opinião de Jaguaribe, "estes dois por cento a mais são extremamente críticos. Agregados ao que já está sendo aplicado, compõem a massa necessária para superar a miséria. Acredito que em dois ou três anos seja possível acabar com estes níveis alarmantes hoje verificados". O sociólogo completou: "Terá necessariamente de ser assistencialistas: terá de dar de comer a quem tem fome e beber a quem tem sede.

A existência da fome e da miséria estava denunciada publicamente não somente nos noticiários, mas também através da organização dos movimentos sociais, que não apenas denunciavam a existência da fome na época, mas demandavam a introdução do combate à fome enquanto pauta de luta necessária ao processo de redemocratização e, ainda, o avanço das análises de cunho técnico científico que resultaram em diversas publicações que registraram a fome brasileira na década de 80, da mobilização de setores da sociedade civil, partidos políticos e até mesmo da Igreja Católica, que implementou, em 1985, a Campanha da Fraternidade "Pão para quem tem fome" (Alvim, 2016).

A questão da fome, como uma expressão da pobreza, alcançou um patamar político inédito na Nova República. Segundo Pereira (1998), o período entre o início da Nova República até a promulgação da Constituição de 88 propiciou um debate sem precedentes no campo das políticas sociais, e dois fatores, entre outros, que contribuíram para esse fato foram o processo de redemocratização, cujo impacto político ultrapassou o terreno das liberdades individuais e despertou na opinião pública um interesse pela igualdade ou justiça social e o conhecimento público acerca da acentuada disparidade social no país.

Dessa forma, a fome evidente, elevou, conseqüentemente, a pobreza e seu "combate" à centralidade da agenda política na Nova República, desde seu início. Segundo Alvim (2016), é inegável que o governo se encontrava em uma pressão histórica do ponto de vista da luta de classes, que o levava a assumir a questão da fome e da pobreza como "porta de entrada" de seu mandato presidencial.

Conforme apontou Pereira (1998), os registros oficiais produzidos durante esse período, no governo Sarney — que adotou o lema "tudo pelo social" —, deixam clara a intenção do governo de priorizar a desigualdade e a pobreza. Essa postura ficou evidente nos documentos intitulados "Subsídios para a Ação Imediata contra a Fome e o Desemprego", elaborado pela Comissão para o Plano do Governo (COPAG) em

1985, no Programa de Prioridades Sociais para o mesmo ano, no Plano de Prioridades Sociais de 1986, entre outros.

Foram propostos diversos programas sociais durante o governo, setoriais, voltados a “combater” expressões da pobreza, com foco no combate à fome, ao desemprego, à distribuição de medicamentos, democratização de acesso à educação, entre outras áreas. Paralelamente, voltava-se às questões estruturais (crescimento econômico, aumento dos salários, descentralização política para ampliar a participação e o controle).

Um dos programas que ganhou grande notoriedade foi o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), cujo objetivo era distribuir vales para a aquisição de 30 litros de leite nos estabelecimentos locais. Esse programa era centralizado, com o governo federal fornecendo diretamente às associações comunitárias. Além disso, ele seguia uma abordagem clientelista, desvinculada de outras intervenções na área de saúde ou produção agrícola, e sobrepujava os demais programas, sem qualquer esforço de integração (Peliano, 2010).

A urgência em promover a eliminação dos grandes bolsões de miséria requer medidas de impacto imediato, complementares à promoção de mudanças estruturais e à elevação dos níveis de rendimentos das famílias necessitadas. O Programa de Prioridades Sociais (PPS), iniciado em 1985, voltou-se para o atendimento das necessidades básicas da população de baixa renda, atuando nas áreas de nutrição, saúde, educação, saneamento, habitação, transporte de massa, justiça e segurança pública. O PPS passou, a partir de meados de 1986, a fazer parte do conjunto de programas prioritários da área social do Plano de Metas, que prevê dispêndios da ordem de Cz\$ 138 bilhões para 1987 (BRASIL [Presidente J. Sarney], 1987).

Contudo, o “tudo pelo social” se configurou em uma falácia. Segundo indicado por Oliveira (2020), a abordagem social durante o governo Sarney estava direcionada principalmente para objetivos eleitorais e clientelistas. Isso favorecia candidatos que exploravam a política social como meio de angariar votos em suas respectivas regiões, sem eliminar as práticas políticas tradicionais presentes na formação sócio-histórica do Brasil.

Em reportagem do jornal Estado de São Paulo de 10 de abril de 1988, a chamada “o tudo pelo social do governo rola a ladeira”<sup>93</sup> aborda o fracasso das propostas de “combate” às expressões da pobreza, mencionando fatores como corrupção, arrocho salarial, déficit público, estoque de medicamento insuficiente, desemprego e subemprego em níveis elevados etc. Cita também que “os programas sociais sofrem ainda com a grave crise econômica e toda vez que o governo fala em cortar gastos para conter o déficit público o caminho da ajuda aos mais pobres acaba minado” (Jornal Estado de São Paulo, 1988).

Os indicadores do IBGE revelam que, ao longo da década de 80, os 50% mais pobres da população brasileira tiveram sua cota de renda continuamente reduzida: de 13% para 12% entre 1981 e 1985, e para 11% em 1990. Em contraste, o 1% mais rico da população viu crescer sua participação de 13% em 1981 para 14% em 1985 e 14,5% em 1990.

Nesse sentido, afirma Oliveira (2020, p. 53) que o governo Sarney “tinha a tarefa de acalmar os ânimos da população e dos movimentos sociais e políticos com as históricas medidas administrativas de contenção da classe trabalhadora”. Nessa perspectiva de atender às reivindicações populares, foi promulgada, em 1988, a Carta Constitucional que consagra o Estado Democrático de Direito, um marco na ampliação dos direitos civis e políticos, ao oferecer perspectivas de redução das taxas de exploração e o estabelecimento de mecanismos democráticos de controle social no país.

Essa Constituição trouxe consigo um fio de esperança, representando um alicerce jurídico e político para a implementação de políticas sociais no Brasil, alinhadas com os princípios de justiça social, equidade e universalidade. Ela abriu a possibilidade de um Estado capaz de garantir direitos sociais para toda a população. Essa foi uma oportunidade que se apresentou, na qual as respostas para as questões sociais, historicamente construídas de forma não democrática e em benefício da acumulação, começaram a se transformar em favor das necessidades do povo.

A Carta de 88 trouxe, como um dos objetivos fundamentais da República, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” e ainda como competência comum da União, dos Estados, do Distrito

---

<sup>93</sup> <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/443727/PS1988%20-%200564.pdf?sequence=1>

Federal e dos Municípios, “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”, entre outros contextos em que a pobreza aparece no texto constitucional. Para um país que transitava da sua última Carta Constitucional, de 1967, onde, sequer, a pobreza tenha sido mencionada, parecia um grande avanço.

Vislumbrou-se a instituição de políticas públicas que tivessem como norte a justiça social e a equidade para todos aqueles que viessem a necessitar. Foi na Constituição de 88 que a Seguridade Social brasileira ganhou o formato de proteção social baseado no tripé que compreende ações de iniciativa destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

As políticas de saúde, previdência e assistência social – englobadas no conceito de seguridade social da Constituição brasileira de 1988 – passam a ser regidas por novos princípios e diretrizes, associando, ao mesmo tempo, universalidade e seletividade, centralização e descentralização, distributividade e redistributividade, gratuidade e contributividade. A saúde orienta-se por princípios como universalidade, gratuidade, redistributividade e descentralização. A política de assistência social rege-se pelos preceitos da seletividade, gratuidade, redistributividade, centralização na gestão de certos benefícios (um salário mínimo mensal para idosos com mais de 65 anos e para pessoas pobres portadoras de deficiências, que são geridos pelo INSS) e descentralização (para programas, projetos e serviços). A previdência, por sua vez, continua a ser assegurada mediante contribuição direta de trabalhadores e empregadores e sua gestão é centralizada no governo federal (Salvador, 2014, p. 165).

Conforme mencionou Silva (2010), foi a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 que as tendências de descentralização e municipalização começaram a se desenvolver na prática, impulsionadas pela luta dos movimentos sociais da década de 1980. Nesse contexto, a assistência social, uma política não contributiva, juntamente à saúde, que se propõe universal, e a previdência social, uma política contributiva, passaram a integrar a Seguridade Social, conforme preconizado pela referida Constituição. Sobre a significância da Constituição de 88 no “combate” à pobreza, segue a autora:

No campo das políticas públicas direcionadas ao enfrentamento da pobreza no Brasil, a ampliação do benefício mínimo da Previdência Social para trabalhadores urbanos e rurais para um salário mínimo e a extensão da aposentadoria para os trabalhadores rurais,

independentemente de contribuição passada, representam medidas de significativo impacto na vida de amplo contingente da população brasileira. A aposentadoria social rural constitui-se, na atualidade, na principal política de enfrentamento à pobreza no campo, atendendo a 7,8 milhões de trabalhadores rurais, em 2008, dos quais apenas cerca de 10% contribuíram para a Previdência Social. [...] Em relação ao trabalho, cabe destaque ao seguro desemprego com 6,9 milhões de trabalhadores atendidos em 2008 e o abono PIS/PASEP, no mesmo ano, com 8,4 milhões de trabalhadores atendidos com renda de até dois salários mínimos, referente a 2007 (IPEA, 2010) (Silva, 2010, p. 158).

A implementação da Seguridade Social, considerando a política de saúde e, em especial, a de assistência social, significa um avanço estratégico na luta contra a pobreza, devido à capacidade articulatória de promover a proteção e a inclusão social da população usuária e de seus territórios. Foi a partir dessa Constituição e da proposta de política social que nela se apresenta que se enxergou a possibilidade de um “combate” à pobreza no Brasil, considerando, sobretudo, a assistência social que “aponta também para seu caráter de política de proteção social, voltada para o ‘combate’ da pobreza e articulada a outras políticas do campo social voltadas para a garantia de direitos e de condições dignas de vida” (Yazbek, 2012, p. 303-304).

Apesar do avanço social representado pela Constituição de 88, a década de 80 passou a ser considerada uma década perdida, pois, “na entrada dos anos 1980, tem-se um aprofundamento das dificuldades de formulação de políticas econômicas de impacto nos investimentos e na distribuição de renda” (Behring; Boschetti, 2011), que ressoaram por toda a década. A expressão reflete, portanto, o período marcado pela grave crise econômica caracterizada pela hiperinflação, aumento da dívida pública e interrupção do crescimento do PIB. A crise se tornou o ponto central dos governos da década.

Os progressos alcançados na conquista da Constituição de 1988 ocorreram em oposição à tendência global predominante do ideário neoliberal e ao desmonte dos sistemas de bem-estar social. A investida neoliberal se consolidou plenamente na década de 1990 no Brasil, uma “década de favorecimento explícito aos projetos de acumulação de capital hegemônicos pelo capital internacional e seus parceiros nacionais” (Paiva e Mattei, 2009, p. 1). Ou seja, foi a partir dos anos 90 que o Estado brasileiro passou a se alinhar com os padrões internacionais de acumulação capitalista, e, para isso, durante os governos dessa década, especialmente no

governo de Fernando Henrique Cardoso, implementou a chamada "Reforma do Estado" ou, como denominam Behring e Boschetti (2011), a "contrarreforma do Estado", acompanhada de uma forte evocação do passado, com resgate das ideias liberais, com dramáticos impactos no "combate" à pobreza.

### **3.4 Da década de 90 em diante: a redefinição do "combate" à pobreza sob o neoliberalismo**

Falamos no primeiro capítulo sobre o aprofundamento da pobreza na dinâmica capitalista diante da crise iniciada na década de 1970, bem como suas consequências, entre elas, ampliação do processo de acumulação de capital como uma reação à crise que se iniciara e a consequente expansão e adoção do ideário neoliberal nos Estados que procuravam se ajustar à lógica capitalista que se estabeleceu nas décadas seguintes aos anos 70.

Como destacado por Soares (2009), estamos nos referindo a uma crise global de um modelo social de acumulação. A autora discute que as tentativas de resolver essa crise, desde seu início, têm produzido transformações estruturais que dão lugar ao neoliberalismo, que engloba a informalidade no trabalho, o desemprego, subemprego, a desproteção trabalhista e, conseqüentemente, uma "nova" roupagem para a velha pobreza.

As conquistas expressas na Constituição de 88 encontraram, na década de 1990, desprezo e desconstrução à medida que o neoliberalismo se firmou no Brasil. Importa mencionar que, no item 2.2, abordamos a relação da pobreza com a tradição neoliberal, explorando os princípios do neoliberalismo enquanto ideologia econômica e política, bem como o papel do Estado nessa tradição. Portanto, não retomaremos, teoricamente, esses fundamentos neste item.

Após o desencadeamento da crise internacional na década de 1970 e, em especial, depois da crise da dívida externa<sup>94</sup> dos anos 1980, impôs-se na América Latina uma nova agenda que priorizou a adaptação das economias latino-americanas à nova ordem financeira global. Nesse período, predominou a crítica à construção de

---

<sup>94</sup> A crise da dívida externa dos anos 80 refere-se a uma série de crises financeiras que afetaram muitos países em desenvolvimento durante a década de 1980. Endividamento, taxas de juros elevadas, recessão econômica em cenário global marcam o período.

qualquer modelo de Estado de bem-estar social na América e a defesa intransigente das privatizações e da “despolitização dos mercados”, no sentido de isolar as decisões econômicas e de mercado dos processos políticos e das intervenções governamentais.

Soares (2009) menciona que diversos países da América Latina iniciaram seus processos de ajuste nos anos 80 com reformas parciais como a financeira e a renegociação de dívidas, mas é a partir da década de 90 que a maioria dos países latino-americanos avança nas reformas, sendo que, em cada país, as reformas foram conduzidas em tempo, maneiras e ritmos próprios. Observa que existe uma concordância na bibliografia sobre o tema que aponta para o fato de as diferenças na implementação dos ajustes por parte dos países latino-americanos derivarem essencialmente do tipo de trajetória — econômica, política e social — percorrido por cada um deles antes do início da crise internacional.

No que diz respeito ao Brasil, observamos anteriormente neste texto que o processo peculiar de formação do Estado foi marcado pelo não protagonismo da classe trabalhadora em diversos períodos, devido à presença de regimes ditatoriais e à prioridade do Estado em atender aos interesses da classe dominante. Isso fez com que os direitos dos cidadãos e a questão do “combate” à pobreza nunca fossem centrais ao desenvolvimento do país. Essa negligência se aprofundou com as reformas e a vigência do neoliberalismo.

Muito se fala sobre a reforma do Estado brasileiro na década de 1990 marcada pelo ajuste neoliberal, que buscou adequação aos padrões internacionais de acumulação, mas é importante salientar que “o ajuste neoliberal não é apenas de natureza econômica: faz parte de uma redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais” (Soares, 2009, p. 12).

A reforma foi orientada pelo receituário do Consenso de Washington<sup>95</sup>. Sob a condução dos organismos financeiros internacionais — com destaque para o FMI e Banco Mundial —, buscou-se formular uma estratégia para impulsionar o

---

<sup>95</sup> O chamado “Consenso de Washington” foi descrito por John Williamson, há cerca de 15 anos, como um conjunto de proposições que condensariam o que, na época, as instituições multilaterais sediadas em Washington julgavam como um conjunto adequado de políticas para serem adotadas pelos países da América Latina. Tais países estavam, então, à procura de uma agenda que lhes permitisse deixar para trás a “década perdida” de 80 e retomar o caminho do crescimento econômico (Giambiagi; Almeida, 2003).

desenvolvimento econômico nas nações periféricas. O objetivo era permitir que esses países se recuperassem do contexto de crise fiscal, sendo que essa abordagem teve impactos nos âmbitos político, econômico e social. Os principais pontos orientados pelo Consenso são: i) disciplina fiscal; ii) reorientação dos gastos públicos; iii) reforma tributária; iv) liberalização financeira; v) taxas de câmbio unificadas; vi) taxas de câmbio competitivas; vii) liberalização do comércio; viii) abertura para o financiamento externo direto; ix) privatização; e x) desregulamentação.

É importante retomar que, durante o período da proposição do Consenso de Washington, o Brasil estava imerso em uma grande crise econômica. Essa crise se evidenciava, entre outros fatores, através da hiperinflação, do aumento da dívida pública e da interrupção do crescimento do PIB, conforme números anteriormente mencionados que retratam a situação, e, portanto, o discurso da reforma estava atribuído à disciplina fiscal. Soares (2009) menciona ainda que, além da crise econômica que dominou o cenário brasileiro nos anos 1989/1990, a proposta neoliberal foi também de encontro ao esgotamento do Estado Desenvolvimentista brasileiro. Para Behring (2008), a reforma, ou, como a autora denomina, contrarreforma do Estado, foi possível a partir de algumas condições que precederam, como a crise econômica dos anos 1980, a reestruturação da produção e adoção de um processo produtivo mais flexível e o processo de democratização do país.

O primeiro governo da década de 1990 foi o de Fernando Collor, estreando a primeira eleição direta após a redemocratização. Oliveira (2020) denominou o governo como uma tentativa fracassada do projeto neoliberal capitalista. Maciel (2011) considera que o início da implementação do projeto neoliberal no Brasil, como elemento orientador das ações governamentais em todas as suas esferas, ocorreu durante o governo de Collor. Contudo, a reforma neoliberal não se concretizou oficialmente nesse governo.

O caos pré-anunciado pela hiperinflação e pela mais completa falta de governo fez, de 1989, um ano decisivo durante o qual as elites e a maioria da população convenceram-se da necessidade de mudar radicalmente o modelo de crescimento econômico em que se dera a industrialização brasileira das quatro últimas décadas. Foi neste espaço e neste tempo que avançaram no Brasil as ideias neoliberais que acabaram ocupando um papel central na plataforma vitoriosa de governo do futuro presidente Collor. No final dos anos oitenta, nos meios de comunicação de massa como entre as elites empresariais e

intelectuais produziu-se velozmente um novo consenso ideológico construído com as ideias hegemônicas nos países capitalistas centrais, desde a virada neoconservadora do final dos anos setenta (Fiori, 2020, p. 117).

Dessa forma, a década de 90 se inicia marcada por questões dramáticas deixadas pela “década perdida”. “A crise era atribuída à falta de uma gestão responsável e eficaz, devendo ser feitas reformas para recuperar o atraso e colocar o país na reta dos países avançados” (Oliveira, 2020, p. 56). Nesse cenário, a campanha de Collor apresentou a perspectiva de um “novo Brasil” como seu principal lema, destacando a promessa de reformas. Emergiu como uma figura política desvinculada dos grandes partidos tradicionais do cenário nacional, o que amplificou o simbolismo de renovação ao seu redor, reforçado pela grande mídia e elites empresariais e intelectuais.

Segundo Fiori (1991), alguns pontos-chave do governo Collor foram: 1) o avanço acumulativo das crises socioeconômicas e de ingovernabilidade que atravessaram os anos oitenta, levando o Estado ao estrangulamento fiscal; 2) os condicionamentos e limitações de tipo igualitário e universalizante postos pela opção social da Constituição de 88; 3) a estratégia político-eleitoral de Collor, voltada, em 1990, para a conquista de uma base política parlamentar e estadual majoritária; e 4) sobretudo, a política econômica antinflacionária transformada em prioridade número um do governo de Collor.

Collor, assim, adota, no primeiro mês de mandato, um plano de estabilização para combater a hiperinflação, denominado Plano Collor I. Conforme mencionou Oliveira (2020), para implementar o plano, o governo precisou recorrer a diversas medidas provisórias, indicando uma prática que se tornaria comum entre os futuros governantes brasileiros. Sobre o Plano Collor I, umas das medidas mais polêmicas foi o confisco de ativos financeiros da população, que ficou conhecido como o confisco das poupanças. Outros aspectos propostos no plano foram a abertura econômica para reduzir barreiras comerciais e promover a competição estrangeira, congelamento de preços e salários como medidas para controlar a inflação, a desestatização e privatização de diversas empresas estatais (18 empresas estatais privatizadas) e a

redução do papel do Estado, promovendo uma visão mais liberal e favorável ao mercado<sup>96</sup>.

Conforme apontou Maciel (2011), o Plano Collor I anunciou o início da era neoliberal, que tinha o combate à inflação como seu primeiro passo de um processo de redefinição do padrão de acumulação capitalista e de ataque aos direitos sociais e trabalhistas. Conforme apontou Oliveira (2020), dois meses após a implementação do plano, o IBOPE divulgou uma pesquisa revelando que 74% da população aprovava as medidas adotadas. Segundo a autora, a influência da mídia nessa elevada taxa de aprovação é notável, mesmo diante da impopularidade das medidas. Logo no início do plano, a inflação caiu de 81,3% no mês de março de 1990, para 11,3% em abril, 9,1% em maio e 9,05% em junho. A partir de julho, volta a subir e, em fevereiro de 1991, alcança 21,1% (Maciel, 2011, p. 102).

A rápida circulação monetária com os confiscos dos ativos, a discrepância nos preços em vários setores, a defasagem na taxa de câmbio e as limitações externas ao financiamento de novos investimentos foram fatores que impediram o efetivo controle da moeda e resultou em recessão econômica. Em meio ao aumento do desemprego e à redução dos salários, o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) registrou uma queda acentuada em 1990, chegando a -4,4% (Maciel, 2011).

Conforme apontou Oliveira (2020), a situação revelou a falência do plano e uma mudança na direção da política econômica, dessa vez em direção a uma abordagem mais ortodoxa com a introdução do Plano Collor II.

Para a efetivação desse plano foram implementadas algumas políticas, como restrição de créditos, aumentos dos juros, cortes de gastos públicos, maior liberalização financeira para atrair capitais e renegociação da dívida externa. Todavia, o Plano Collor II também não obteve os resultados desejados, tendo, em 1992, o Índice Geral de Preços (IGP) chegado a registrar uma elevação de 991,4% (Oliveira, 2020, p. 60).

Os Planos Collor geraram controvérsias e descontentamento generalizado na população brasileira. O confisco dos ativos financeiros provocou protestos e críticas, e a eficácia das medidas na estabilização econômica foi limitada. Como mencionado,

---

<sup>96</sup> “A perspectiva governamental de abertura comercial e financeira acirrava ainda mais a pressão pela reestruturação produtiva, diante da possibilidade de ampliação da concorrência externa” (Maciel, 2011, p. 102).

o plano não conseguiu controlar a inflação de forma sustentável, e a recessão econômica resultante contribuiu para a impopularidade do governo Collor.

Segundo Maciel (2011), além do descontentamento popular, houve também manifestações de diversas frações da burguesia, levando o governo a um processo progressivo de deslegitimação e de perda de direção política. Adiante, principalmente a partir de 1992, o governo começa a ser alvo de inúmeras denúncias envolvendo acusações de corrupção e irregularidades financeiras, que conduziu até o *impeachment* do presidente.

Segundo Fiori (1991), não é que o social estivesse ausente do Projeto de Reconstrução Nacional do presidente; no entanto, a retórica social dos programas foi subvertida por outras circunstâncias que a redefiniram na prática. Ou seja, existia a preocupação com o social, do “combate” à pobreza e de suas expressões, porém, o governo priorizou outras pautas, como, por exemplo, a política antinflacionária que foi transformada em prioridade e acabou circunstanciando à política social do governo a marca simultânea de descoordenação, voluntarismo e imprevisibilidade.

“Não era difícil prever, neste contexto, que o governo acabasse abandonando suas propostas eleitorais contingenciando inicialmente os gastos sociais e logo depois reduzindo-os pesadamente” (Fiori, 1991, p. 123). O autor exemplifica que grandes programas sociais do governo, como Plano de Ação Imediata-Habitação, Projeto Nossa Gente, entre outros, não tiveram devidas especificações de recursos numa época de crise fiscal e que a política social de Collor assumiu um perfil cada vez mais coerente e submisso à sua estratégia econômica neoliberal. Essa abordagem afastou a política social de Collor dos princípios dos direitos sociais estabelecidos na Constituição de 1988, aproximando-a de uma perspectiva mais liberal, seletiva e focalizada sobre as responsabilidades sociais do Estado.

Oliveira (2020) apontou alguns fatos que caracterizam os rumos da política social no governo Collor, como os recursos direcionados à saúde que sofreram uma diminuição em 30,5% entre 1990 e 1992, passando de 11,1 bilhões de dólares para 7,7 bilhões, e apontou que, de maneira geral, os gastos sociais, em todas as áreas, sofreram uma redução de 50 bilhões para 43 bilhões de dólares. Assinalou ainda o

sucateamento da educação<sup>97</sup> como um fato evidente no período e o fato de que, em 1991, o analfabetismo predominava em cerca de 30% dos brasileiros. Além disso, menciona a autora que Collor extinguiu importantes programas sociais, como exemplo o Programa de Suplementação Alimentar (PSA), destinado a crianças de até 7 anos, e enfraqueceu outros, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Alimentação ao Trabalhador (PAT).

A persistência da fome continuou a ser uma questão dramática durante o governo Collor, evidenciando a continuidade da pobreza no país. Através da LBA, o governo intensificou ainda mais a abordagem focalizada, emergencial e residual da política social, lançando um programa de distribuição de cestas básicas que posteriormente evoluiu para o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA) (Oliveira, 2020). Conforme apontou Fiori (1991, p. 124), “a fragmentação e a descoordenação institucional acabaram se impondo como as marcas mais visíveis da gestão social do governo”.

Em fins de 1992, o brasileiro estava quase 6% mais pobre do que em 1980, o desemprego alcançava milhões, o produto nacional decrescera em vários pontos percentuais e o estado, estruturalmente privatizado e falido porque privatizado, estava despedaçado em confusões (Chasin, 2000, p. 170).

A debilidade da situação do país sob Collor, uma série de acusações de corrupção e irregularidades administrativas, comoção pública e pressão popular, somados à falta de apoio político, pressionaram pelo *impeachment* de Collor. Nesse período, emergiu também uma mobilização social denominada Movimento pela Ética na Política, impulsionado por uma crescente insatisfação da sociedade brasileira com os altos níveis de corrupção e escândalos políticos que marcaram aquele período. Esse movimento também contribuiu para o *impeachment* do então presidente. Conforme apontou Chasin (2000, p. 170), “o desgoverno Collor não gerou, é claro, os dilemas estruturais do país, mas os tangeu pelo seu medíocre aventureirismo neoliberal a explicitações sem precedentes”.

---

<sup>97</sup> “A política educacional do governo Collor seguiu a linha dos governos anteriores, qual seja: oferecer ensino público de qualidade inferior para os mais pobres e, para os que podiam pagar, escolas privadas” (Oliveira, 2020, p. 61).

Com o *impeachment* de Collor, Itamar Franco, então vice-presidente, assumiu o país em dezembro de 1992 e deu continuidade à política que vinha sendo praticada. Durante o mandato, Itamar deu sequência às privatizações e à abertura comercial. Apesar das incertezas iniciais devido ao *impeachment* de Collor, o governo Itamar conseguiu manter uma relativa estabilidade política durante seu mandato, permitindo a implementação de reformas importantes, como o Plano Real, que foi uma das maiores realizações de seu mandato.

O Plano Real foi desenvolvido pelo então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, e teve um papel fundamental na retomada do crescimento econômico do país. À frente do Ministério da Fazenda, Cardoso se destacou com o sucesso do Plano Real, que foi um conjunto de medidas econômicas com o objetivo principal de estabilizar a economia e controlar a hiperinflação. Abarcou uma série de medidas para controlar a inflação, incluindo o controle da emissão de moeda, a redução do déficit público e a implementação de políticas monetárias e fiscais mais responsáveis. Essas medidas visavam combater a indexação de preços e salários, que era uma das principais causas da hiperinflação. Uma das medidas centrais do Plano Real foi a criação de uma nova moeda, o Real, para substituir a antiga moeda, o Cruzeiro Real. O Real foi introduzido em 1º de julho de 1994, com a finalidade de promover uma maior estabilidade monetária.

Na política social, Itamar Franco, “sensibilizado pela miserabilidade estrutural das grandes populações - fenômeno que, ademais, se encontra em largo período de agudização” (Chasin, 2000, p. 171), declara o combate à fome como prioridade absoluta. É uma proposta de política nacional de segurança alimentar: mapeamento da fome no País (Mapa da Fome), elaboração de um Plano de Combate à Fome e à Miséria e a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA).

Nos anos 1990, há que se destacar o Plano de Combate à Fome e a Miséria (PCFM), criado em 1993, pelo presidente Itamar Franco (1993-1994), direcionado ao enfrentamento da fome, da pobreza e da indigência. Direcionou-se a 32 milhões de indigentes diagnosticados pelo Mapa da Fome, desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). O PCFM foi interrompido no início do primeiro mandato do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), sendo criado o Programa Comunidade Solidária, a principal estratégia para enfrentamento da pobreza nesse governo (Silva, 2010, p. 158).

A campanha Ação da Cidadania Contra a Miséria e Pela Vida foi um movimento que ficou amplamente conhecido no governo Itamar, fundada em 1993 pelo sociólogo Herbert de Souza, mais conhecido como Betinho. O objetivo principal da Ação da Cidadania era “combater” a fome, a pobreza e as desigualdades sociais no Brasil. O movimento foi criado em resposta à grave crise social enfrentada pelo país na época. A campanha propunha diversas atividades para mobilizar a sociedade civil e o poder público na luta contra a miséria e pela garantia dos direitos sociais básicos para todos os brasileiros. Foram realizadas campanhas de arrecadação de alimentos e recursos para distribuição entre famílias em situação de pobreza, mobilizações para a criação e implementação de políticas públicas voltadas para a erradicação da fome e da miséria, sensibilização da opinião pública sobre a gravidade da questão da fome e da pobreza no Brasil e parcerias com organizações da sociedade civil, empresas e instituições públicas para desenvolver projetos e ações de “combate” à miséria.

Segundo Oliveira (2020), as bases da campanha eram fortalecer a solidariedade e, ao mesmo tempo, estimular a cidadania dos que recebiam as doações, no sentido de dar o peixe e ensinar o pobre a pescar, aludindo à lógica de que, para sair da pobreza e da miséria, era preciso aprender um ofício e trabalhar. A campanha afirmava os pressupostos da política de combate à fome proposta pelos organismos internacionais, ou seja, vincular a perspectiva da educação e do trabalho para estimular os pobres a sobreviverem por suas próprias forças, já denotando a lógica da retirada do Estado e da transferência dessa responsabilidade para as Ongs e sociedade civil dos anos seguintes.

Outro marco importante na gestão de Itamar Franco foi, em 1993, a promulgação da LOAS — Lei Orgânica da Assistência Social —, que definiu a Assistência Social como política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 2001). Aqui cabe destaque ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na LOAS, porém implementando em 1996, que é a garantia de um salário mínimo por mês ao idoso com idade igual ou superior a 65 anos ou à pessoa com deficiência de qualquer idade desde que a renda por pessoa do grupo familiar seja

igual ou menor que 1/4 do salário mínimo<sup>98</sup>. É a partir daí que a Assistência Social adquire o *status* legal de política pública, direito do cidadão, e passa a compor o sistema de proteção social brasileiro.

Segundo Mauriel (2010), sendo a política de assistência social componente da seguridade social, ela deve funcionar como uma rede de proteção impeditiva da pobreza extrema, além de procurar corrigir injustiças e prevenir situações de vulnerabilidade e riscos sociais, contribuindo para a melhoria das condições de vida e de cidadania da população pobre mediante três frentes estabelecidas na LOAS: 1) provimento público de benefícios e serviços básicos como direito de todos; 2) inclusão no circuito de bens, serviços e direitos de segmentos sociais situados à margem do desenvolvimento; e 3) manutenção da inclusão e estímulo ao acesso a patamares mais elevados de vida e de cidadania, mediante ações integradas no âmbito das políticas públicas. Ou seja, entende-se que a política de assistência social se posiciona como uma estratégia que institui uma rede protetiva de “combate” à pobreza.

Contudo, Oliveira (2020) afirma que, em resumo, o governo Collor e Itamar mostraram os resquícios da velha política e da permanência da desigualdade social. Em matéria publicada na Folha de São Paulo em 11 de dezembro de 2001<sup>99</sup>, sob o título “Pobreza cai com Real e depois fica estável”, é mencionado que “em 1990, segundo dados do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), existiam 63,18 milhões de pobres no país. Esse número caiu para 50,23 milhões em 1995, início do governo Fernando Henrique Cardoso”.

Em janeiro de 1995, Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência do país e permaneceu por dois mandatos consecutivos, até o final do ano de 2002. Como mencionado anteriormente, FHC foi um dos principais arquitetos do Plano Real, lançado em 1994, que estabilizou a economia brasileira e controlou a hiperinflação, trazendo um “ar” de estabilidade econômica ao país após tantos anos de instabilidade. Esse fato conferiu um lugar de destaque ao presidente e teve um peso em sua eleição.

---

<sup>98</sup> No caso da pessoa com deficiência, esta condição tem de ser capaz de lhe causar impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo (com efeitos por pelo menos 2 anos), que a impossibilite de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas.

<sup>99</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1112200112.htm>

Foi no governo de Fernando Henrique Cardoso que o ajuste neoliberal tomou forma no Estado brasileiro, bem como suas consequências. A reforma ficou carimbada no documento intitulado “Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado”, que foi conduzido pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, e traz, em seu texto de apresentação, um trecho escrito pelo então presidente Cardoso:

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais (Brasil, 1995).

Dessa forma, o projeto neoliberal, no Brasil, vai tomando o espaço no discurso e na prática das ações estatais. Foi implementado em conjunto com medidas de ajuste estrutural e desempenhou papel fundamental nos ajustes necessários para integrar a economia brasileira ao capital estrangeiro no contexto de financeirização do capital. Como bem colocaram Behring e Boschetti (2011, p. 150), o que houve foi uma “reformatação do Estado brasileiro para a adaptação passiva à lógica do capital, onde, revelou-se, sem surpresas, a natureza pragmática, imediatista, submissa e antipopular das classes dominantes brasileiras”.

Uma das propostas da reforma foi a desregulamentação da economia que, em linhas gerais, defende a abolição da regulação do Estado sobre os preços da economia em geral. Essa regulação passa a ser substituída pelo “livre jogo do mercado” (Soares, 2009). Outra característica central e determinante é o foco nas privatizações, que pode ser considerada uma das características mais proeminentes do processo de reforma do Estado. As privatizações de empresas e serviços estatais buscam reduzir a presença direta do Estado na economia e a ideia da redução do tamanho do Estado, que, em tese, possibilitariam a redução do gasto público e, conseqüentemente, o déficit dos cofres públicos. Conforme mencionado pelo Ministro Bresser Pereira, “reformular o Estado significa transferir para o setor privado as

atividades que podem ser controladas pelo mercado” (BRASIL, 1995), de modo que o Estado passa a ser um regulador e transferidor de recursos.

As privatizações se destacaram durante os governos de FHC, caracterizando-se pela transferência significativa do patrimônio público para o setor privado. Essa medida foi justificada como uma forma de conter o déficit público e gerar recursos para o governo federal, sob a alegação da equipe econômica de que as empresas estatais estavam gerando prejuízos aos cofres públicos. No período entre 1995 e 1998, as privatizações contribuíram com a entrada de 60 bilhões de dólares nos cofres públicos. Ao longo dos oito anos de governo FHC, 31 empresas foram privatizadas (Oliveira, 2020).

Assim, uma reforma administrativa foi instaurada para reestruturar as organizações governamentais, resultando na redução do corpo de funcionários com o propósito de promover uma gestão pública mais eficaz e reduzir os custos relacionados à estrutura estatal. Conforme apontou Oliveira (2017b), a alegação de que as estatais assim como o funcionalismo público eram onerosos ao tesouro, impedindo o Estado de investir em áreas sociais, logo caiu por terra. Atualmente, sabe-se que todos os cortes feitos não contribuíram para diminuir o rombo público. A dívida interna e externa cresceu assustadoramente, passando de 64,2 bilhões de dólares, em 1980, para 236,15 bilhões, em 2000 (Oliveira, 2017b, p. 133).

Simultaneamente, promoveu-se a liberalização do comércio exterior, buscando a internacionalização e modernização da economia. Esse processo facilitou a competição em escala global, incorporando a liberalização das importações e intensificando a competitividade doméstica, culminando, assim, na diminuição dos preços (Soares, 2009).

Os Estados locais convertem-se em ponto de apoio das empresas, que, por sua vez, se tornam, organizações de governo da economia mundial. O modelo de ajuste proposto pelo Banco Mundial e pelo FMI, sobretudo para o Terceiro Mundo, reforça a perda de substância dos Estados nacionais, que, ao reorientarem a parte mais competitiva para a exportação (o que implica, para alguns países, um largo processo de desindustrialização e a volta a certas “vocações naturais”), conterem o mercado interno e bloquearem o crescimento dos salários e dos direitos sociais encontram dificuldade de desempenhar suas funções de regulação econômico-sociais internas (Behring, 2011, p. 183).

Outra ideia central e fundamental ao neoliberalismo é o Estado mínimo que se refere à ideia de que o governo deve ter intervenção mínima na economia e na vida dos cidadãos, ou seja, no âmbito social. O Estado deve se restringir a funções essenciais, como manter a ordem, garantir a propriedade privada, entre outras, para que o mercado opere de forma eficiente e promova o crescimento econômico. Isso implica que o Estado deixa de exercer seu papel de mediador social, fato que tem incidência direta em impactos negativos na política social. Conforme observado por Behring (2008), no contexto do neoliberalismo, as políticas sociais são percebidas como simples complementos, destinadas a compensar o que o mercado não pode fornecer.

No item 2.2 deste texto, intitulado “Pobreza e tradição neoliberal”, descrevemos sobre o fundamento do Estado mínimo na tradição neoliberal, bem como sua relação com a pobreza. É necessário que essa relação esteja clara, pois os impactos do Estado mínimo quando nos referimos ao “combate” à pobreza são arrebatadores. À medida que se advoga pela redução dos gastos estatais em busca do “equilíbrio das contas públicas”, a política social surge nesse contexto como sendo associada ao paternalismo, percebida como potencial geradora de desequilíbrios e considerada algo que deveria ser acessado pelo mercado, em vez de ser tratada como um direito social. Isso contribui para a tendência de desresponsabilização e desfinanciamento da proteção social pelo Estado (Behring, 2009).

“A busca da estabilização da economia e do equilíbrio orçamentário e fiscal no período dos governos de FHC leva a resultados pouco favoráveis para a proteção social na esfera pública estatal” (Yazbek, 2012, p. 305); contudo, na tentativa de minimizar o quadro de pobreza muito evidente, foram implementadas ações voltadas aos grupos mais vulneráveis, em uma perspectiva de “combate” à pobreza. Alguns exemplos são: Programa Comunidade Solidária (1995), o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), ambos criados em 1996, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação — Bolsa Escola (2001), o Programa Bolsa Alimentação (2001), o Agente Jovem (2001) e um pouco mais tarde o Auxílio Gás (2002). O governo FHC adotou ainda o Benefício de Prestação Continuada (BPC), estabelecido pela Constituição de 88, que revogou a Renda Mensal Vitalícia que destinava 60% do valor do salário

mínimo para idosos com 70 anos ou mais e era subordinado à previdência social (Oliveira, 2020).

Conforme pontuou Draibe (2003), o eixo programático de “combate” à pobreza no governo FHC estabeleceu prioridades como redução da mortalidade infantil; desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental; geração de ocupação e renda; qualificação profissional; melhoria das condições de alimentação dos escolares e das famílias pobres; melhoria das condições de moradia e de saneamento básico e fortalecimento da agricultura familiar.

O Programa Comunidade Solidária se destacou por ser a principal estratégia de “combate” à pobreza no governo FHC. Seria uma abordagem inovadora para “combater” a pobreza e a exclusão social, baseada na coordenação de iniciativas já em curso por diversos Ministérios, com uma perspectiva descentralizada e a colaboração ativa da sociedade por meio de parcerias (Silva, 2010).

O Programa visava incentivar ações em duas frentes: atribuição de um selo de prioridade e gerenciamento de programas de diferentes Ministérios que tivessem maior potencialidade de impacto sobre a pobreza e identificação dos municípios que apresentassem maior concentração de pobreza, onde os programas seriam desenvolvidos” (Silva, 2010, p. 158).

O Decreto n.º 1.366 de 1995, que dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária, apresenta, em seu artigo 1º, que o objeto do mesmo seria coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o “combate” à fome e à pobreza. Destaca que receberão atenção preferencial na implementação do Programa as ações governamentais nas áreas de alimentação e nutrição, serviços urbanos, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, defesa de direitos e promoção social, sendo o público-alvo a parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas. Tessarolo e Krohling (2011) observam que o programa tinha como objetivo primordial a redução da pobreza, propondo universalizar o acesso aos programas sociais. Entretanto, suas características revelavam uma focalização mais proeminente, uma vez que direcionava seus esforços para atender especificamente à demanda da parcela mais vulnerável da população, os mais pobres.

Conforme apontou Silva (2010), diante da limitada eficácia do Programa Comunidade Solidária no enfrentamento da pobreza, criou-se, em julho de 1999, o Programa Comunidade Ativa. O Programa visava promover o desenvolvimento social e econômico em comunidades carentes, através do estímulo ao empreendedorismo local, com parcerias dos governos federal, estadual e municipal e da comunidade. “O entendimento dos idealizadores dessa proposta era de que, com a indução do envolvimento local, integrado e sustentável de municípios pobres, seria possível superar o assistencialismo na política de enfrentamento à pobreza” (Silva, 2010, p. 158–159). Tessarolo e Krohling (2011, p. 82) chamam a atenção para o fato de que, com essa alteração dos Programas, “constata-se uma mudança na estratégia de combate à pobreza no sentido de buscar um maior envolvimento das comunidades e municípios diretamente afetados pelo problema da pobreza”.

Ainda em relação às propostas de “combate” à pobreza, em junho de 2001 foi criado o Fundo de Combate à Pobreza, que financiava programas de transferência de renda voltados à educação e ações de saneamento, identificadas como áreas de significativo impacto na pobreza. Entre os programas estava o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação. O Bolsa Escola foi um dos primeiros programas de transferência de renda condicionada do país e tinha como objetivo principal apoiar as famílias de baixa renda, incentivando a frequência escolar de seus filhos. Outro programa de transferência de renda com grande repercussão foi o Bolsa Alimentação, que tinha como objetivo fornecer auxílio financeiro diretamente às famílias de baixa renda, com foco na garantia da alimentação adequada, visando combater a fome e a desnutrição entre as populações mais vulneráveis.

A partir de 2001, o governo de Fernando Henrique Cardoso, que vinha dando pouca atenção a ações de políticas sociais, priorizando o ajustamento da economia brasileira para inserção do país na economia globalizada, numa clara opção pelo projeto neoliberal, passou a se interessar pela organização de uma “Rede de Proteção Social” formada por 12 programas, todos situados no campo da transferência de renda para famílias ou indivíduos (Silva, 2010, p. 159).

Os 12 programas da Rede de Proteção Social eram: **1) Bolsa Alimentação** (crianças até 6 anos, gestantes e mães no período de amamentação até seis meses, em famílias com até meio salário mínimo per capita; pagava-se R\$ 15 por criança até

3 crianças); **2) Erradicação do Trabalho Infantil - PETI** (crianças de 7 a 15 anos envolvidas com trabalho insalubre, penoso ou degradante, em famílias com até meio salário mínimo per capita; pagava-se R\$ 25 por criança na área rural e R\$ 40 na área urbana); **3) Bolsa Escola** (crianças de 6 a 15 anos em famílias com até meio salário mínimo per capita; pagava-se R\$ 15 por criança, até 3 crianças); **4) Auxílio Gás** (famílias de baixa renda, compensadas pelo fim do subsídio ao preço do gás de cozinha, com a abertura do mercado de combustíveis; pagava-se R\$ 7,50 ao mês por família, pago bimestralmente em parcelas de R\$ 15); **5) Brasil Jovem** (jovens de 15 a 17 anos residentes em comunidades de baixa renda cuja renda familiar per capita seja de até meio salário mínimo; pagava-se R\$ 65 por mês; **6) Abono Salarial PIS/PASEP** (trabalhador que receber em média até 2 salários mínimos mensais no ano anterior, e que estiver cadastrado no PIS/Pasep há pelo menos 5 anos, e tiver trabalhado no ano anterior com vínculo empregatício por pelo menos 30 dias; pagava-se 1 salário mínimo; **7) Bolsa Qualificação** (trabalhador com contrato suspenso, devidamente matriculado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador/calculado com base nos 3 últimos salários); **8) Seguro-Desemprego** (Trabalhador dispensado sem justa causa [inclusive o doméstico], e o pescador artesanal durante o período de proibição da pesca; pagava-se 1 salário mínimo a R\$ 336,78, durante até cinco meses); **9) Seguro-Safra** (família em situação de risco na área da seca R\$ 100/parcela (máximo de 6 parcelas); **10) Aposentadoria e pensões rurais** (trabalhadores rurais; pagava-se 1 salário mínimo); **11) Benefício de Prestação Continuada – BPC/LOAS** (idosos a partir de 67 anos e portadores de deficiência com renda per capita inferior a um quarto de salário mínimo; pagava-se 1 salário mínimo; e **12) Renda Mensal Vitalícia** (idosos com mais de 70 ou inválidos sem meios de subsistência nem amparo; pagava-se 1 salário mínimo).

Apesar das propostas diversas de “combate” à pobreza no governo FHC, houve um aumento significativo da pobreza no país. Segundo Oliveira (2020), o Brasil ocupou persistentemente um dos primeiros lugares do *ranking* da desigualdade social. A taxa de desemprego aumentou no segundo mandato, havendo a estimativa de que mais de 1,5 milhão de brasileiros tinham perdido seus postos de trabalho. A autora (Oliveira, 2020) segue apresentando dados que comprovam a potencialização da desigualdade social no período FHC, como a taxa de desemprego que atingiu no ano de 2003 o percentual de 12,5% da população economicamente ativa no período de

março a dezembro. A renda média do trabalhador apresentou, pelo sexto ano consecutivo, queda, atingindo em 2003, uma redução de 12,9%. Além disso, o Coeficiente de Gini, utilizado para medir a concentração de renda, demonstrava que, até 2003, não havia sido modificado, permanecendo em torno de 0,6%, o que significava que a desigualdade social não fora alterada.

Contudo, mesmo com a criação de medidas de “combate” à pobreza, o desmonte ocorreu a partir do governo FHC e, portanto, “não permitiu o avanço das políticas sociais preconizadas na Carta Constitucional de 1988, além de reforçar a subalternidade, a dependência e o atraso” (Oliveira, 2020, p. 70) Dessa forma, a recém-estabelecida política pública de assistência social, como um modelo de política de “combate” à pobreza, enfrenta muitos desafios com a implementação do neoliberalismo no Brasil. Isso não quer dizer que o “combate” à pobreza deixaria de existir, mas que as propostas estariam frequentemente desafiadas pelo Estado mínimo, que, “no “melhor” do ideário neoliberal para as políticas sociais, tem-se o tripé: privatização, focalização e descentralização” (Salvador, 2014, p. 169).

Silva (2010) destaca que o desenvolvimento da política social brasileira apresenta um vasto e diversificado conjunto de programas sociais direcionados para as camadas empobrecidas da população. No entanto, essas medidas são caracterizadas por sua falta de continuidade e insuficiência, não se configurando como estratégias abrangentes para enfrentar a pobreza no país. No entanto, observa-se uma mudança nesse panorama, especialmente a partir dos anos 2000.

Em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, popularmente conhecido como Lula, do Partido dos Trabalhadores (PT), foi eleito presidente do Brasil e liderou o governo de 2003 a 2010. Posteriormente, Dilma Rousseff, também do PT, foi eleita presidenta, permanecendo no cargo de 2011 a agosto de 2016. Portanto, foi um período de 14 anos consecutivos de governos petistas no país.

Com a eleição de Lula, as políticas públicas de “combate” à pobreza ganham um novo patamar, o que Pochmann (2013) chamou de um reposicionamento das políticas públicas. Ainda com algum avanço, que fique claro, a “política social brasileira nunca se constituiu em objetivo em si mesmo, mas em instrumento visando desempenhar um duplo objetivo: atenuar os conflitos sociais e consolidar as estruturas de poder existentes na sociedade” (Mauriel, 2011, p. 270).

Lula tinha um perfil que destoava dos presidentes anteriores. Chegou ao poder após uma trajetória política que começou como metalúrgico e líder sindical, sendo um dos fundadores de seu partido, em 1980. O PT surgiu como um partido de esquerda, defendendo os interesses dos trabalhadores e promovendo políticas de justiça social e econômica. Lula concorreu às eleições presidenciais em 1989, 1994 e 1998, mas só conquistou a vitória em 2002.

Para as eleições de 2002, o PT adotou uma estratégia de ampliação de sua base de apoio, incluindo mudanças nos discursos do candidato Lula, o que ajudou a atrair eleitores e a diminuir os receios do mercado financeiro em relação à sua candidatura. Além disso, o impactante *slogan* "Lulinha paz e amor" marcou a candidatura, transmitindo a imagem de um político comprometido com a política de conciliação. Outra característica importante do PT era que, diferentemente dos demais partidos, tinha uma ligação estreita com os movimentos sociais, tanto do campo como urbanos.

Em junho de 2002, Lula divulgou a "Carta ao Povo Brasileiro", um documento no qual ele se comprometia a respeitar contratos, controlar a inflação e manter uma política econômica responsável. Isso foi um fato importante para ganhar a confiança dos setores empresariais e financeiros. O governo FHC, como falamos anteriormente, enfrentava problemas econômicos e sociais no final de seu segundo mandato. O contexto de insatisfação popular com o governo de FHC fomentou o desejo de mudança entre os eleitores. Assim, a chegada de Lula ao poder em 2002 foi resultado de uma combinação de fatores: a adaptação estratégica do PT, o desgaste do governo vigente, a habilidade de comunicação da campanha de Lula e o desejo de mudança manifestado pela população brasileira.

Conforme apontou Fagnani (2011), quando Lula assumiu o governo, a situação da economia não era favorável. Em 2002, a inflação bateu 12,5%, e a taxa de juros (Selic) atingiu 25%. O Risco Brasil<sup>100</sup> saltou de 861 pontos em 2001 para 1445 em 2002, e as reservas internacionais atingiram seu menor nível desde 1994. Nos primeiros anos do governo, porém, o cenário econômico foi favorecido pela

---

<sup>100</sup> O Risco Brasil pode ser definido como um indicador do grau de instabilidade econômica em que o país se encontra. Esse índice reflete a confiança dos investidores internacionais na capacidade do Brasil de honrar suas obrigações financeiras e é influenciado por fatores econômicos, políticos e sociais.

recuperação econômica internacional, que estava em um bom momento, indicando melhoras nos índices de crescimento. Segundo afirmam Oliveira e Silva (2020), a melhoria dos indicadores macroeconômicos a partir de 2003 foi resultado em grande medida da ocorrência de uma conjuntura econômica internacional favorável que possibilitou a flexibilização da política econômica. Oliveira (2020) destaca que a melhoria das contas externas diminuiu o percentual do Risco Brasil e permitiu uma redução da inflação que, em 2006, foi de 3,1%, em 2008, 4,3% e, em 2010, 5,9%.

É importante frisar que os governos petistas (2002–2016) não romperam com a lógica neoliberal implementada no governo FHC; pelo contrário, concretizaram e aprofundaram as orientações do Consenso de Washington, descritas no Plano Diretor de Reforma do Estado, a fim de dar concretude à política neoliberal que tivera sido iniciada. E ainda, deram continuidade ao processo de “precarização do trabalho aprofundado nas duas décadas anteriores” (Oliveira e Silva, 2020).

Durante sua campanha para presidente, Lula ressaltou como um dos principais problemas do país o tamanho da desigualdade e da pobreza existentes, em especial o problema da fome. Em seu discurso de posse, o presidente se comprometeu a enfrentar a fome e a pobreza no país. De fato, a política social de uma forma geral e o “combate” à pobreza ganharam um patamar mais delineado e dedicado do que nos governos anteriores, e, portanto, pode-se dizer que o governo Lula, de 2003 a 2010, foi marcado pela expansão das políticas públicas de “combate” à pobreza, bem como o desenvolvimento da política pública de assistência social, que se consolidou.

Dessa maneira, Lula iniciou seu governo colocando os mais pobres no centro das políticas sociais da nova administração. No início do mandato, logo nos primeiros dias, foram criadas ações de “combate” à fome e à miséria, em especial o conhecido Programa Fome Zero. O lançamento do programa marcou um ponto crucial no combate à fome no Brasil, ao priorizar a erradicação da fome como uma meta do governo federal, alcançando repercussão em cenário mundial. De acordo com os apontamentos de Almeida (2004, p. 14), “o Fome Zero tinha o dom de despertar simpatia universal, obtendo aprovação [...] de agências internacionais e governos estrangeiros de várias orientações”.

O Programa Fome Zero contava com uma estrutura estratégica representada por um conjunto de políticas governamentais e não governamentais cujo objetivo maior era erradicar a fome e a desnutrição no país, sendo seus principais programas

o Bolsa Família, Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa de Construção de Cisternas; Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); Restaurantes Populares e Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) (Silva, 2010).

Castro (2010) observa que foi a partir do Programa Fome Zero que uma série de iniciativas e projetos transformou significativamente a questão da fome no Brasil, com destaque para a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, realização de Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional e a aprovação da LOSAN (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional), tornando a alimentação um dever do Estado. Contudo,

O Fome Zero carecia de substância e objetivos claramente definidos, parecendo desconhecer o elenco de programas da rede de proteção social instituídos no governo anterior. Compunha-se de uma multiplicidade de ações, entre as quais transferência de renda monetária (Cartão-Alimentação), distribuição de cestas básicas, criação de restaurantes populares e bancos de alimentos, compra de alimentos de agricultores familiares, educação alimentar, construção de poços artesianos e habitação popular, distribuição de leite, alfabetização. Requeria que as ações de vários ministérios, sempre de difícil realização, fossem coordenadas pelo recém-criado Ministério Especial de Segurança Alimentar. Assentava-se sobre um diagnóstico discutível das carências sociais no país, ao supor que a fome é o principal problema dos pobres brasileiros. Finalmente, sua precária implementação revelou um estilo centralizador, expresso na atuação direta do governo federal nos municípios, passando ao largo de governos estaduais e instituições participativas criadas nos períodos anteriores (Almeida, 2004, p. 15).

Esse cenário de indefinição da estratégia social que parecia estar em torno do Programa Fome Zero teve vida curta, e não demorou para que o Programa Bolsa Família passasse a ser o carro-chefe do “combate” à pobreza do governo Lula e do governo PT. Conforme chamou a atenção Peliano (2010, p. 40), “de todos os programas governamentais abrangidos pelo Fome Zero, sem dúvida, o que dominou a cena foi o Bolsa Família”; e complementa Silva (2010, p. 159) ao dizer que “no âmbito dessa estratégia [Programa Fome Zero], os programas de transferência de renda assumem cada vez mais a centralidade para o enfrentamento da pobreza”.

Dessa forma, ainda no fim do ano de 2003, foi instituído o Bolsa Família, a grande política do presidente Lula.

Consolidou-se, assim, o Programa Bolsa Família, “que resultou da unificação de quatro programas federais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação” (Yazbek, 2012, p. 304). O Programa Bolsa Família significou a unificação das ações de transferência de renda, de “combate” à pobreza e representou um avanço nas políticas públicas no Brasil, bem como a criação, em 2004, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, reunindo ações e respostas ao “combate” à pobreza.

O Bolsa Família foi implementado pensando em uma administração de forma descentralizada e compartilhada entre a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal. Destinado a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, as famílias são registradas no Cadastro Único do governo. Com base nos dados cadastrados, o valor a ser recebido é determinado pela renda per capita mensal e pela composição familiar (incluindo crianças, adolescentes, jovens, mulheres grávidas ou nutrizes). Ao longo dos anos de governos do PT, o programa foi passando por atualizações; todavia, à época em que foi criado, esses eram os valores praticados:

O Programa Bolsa Família propõe-se a proteger o grupo familiar, com atendimento de famílias extremamente pobres, com renda per capita mensal de até R\$ 70 com qualquer composição, e famílias pobres, com renda per capita mensal entre R\$ 70 a R\$ 140 desde que tenham gestantes, nutrizes, ou crianças e adolescentes entre 0 a 17 anos. As famílias extremamente pobres recebem um benefício básico de R\$ 68 podendo receber um benefício variável de mais R\$ 22 por cada filho de até 15 anos de idade, até três filhos. As famílias pobres recebem uma transferência monetária variável de até R\$ 66 ou seja, R\$ 22 mensais por cada filho de até 15 anos de idade, considerando no máximo três filhos.<sup>6</sup> As famílias pobres e extremamente pobres, com adolescentes de 16 e 17 anos, recebem um adicional de R\$ 33 por até dois adolescentes, desde que continuem frequentando a escola. As famílias têm liberdade na aplicação do dinheiro recebido e podem permanecer no Programa, enquanto houver a manutenção dos critérios de elegibilidade e forem cumpridas as condicionalidades de manutenção de crianças e adolescentes de 7 a 15 anos na escola; frequência regular de crianças de 0 a 6 anos aos postos de saúde e realização do pré-natal pelas mulheres gestantes (SILVA, 2010, p. 59).

Silva (2010) apontou que, em 09/06/2010, eram atendidas 12.548.861 famílias pobres ou extremamente pobres com renda per capita familiar de até R\$ 120. Ao falar

sobre os impactos do Programa Bolsa Família, destaca que o Índice de Gini registrou declínio de 4,6% no Brasil, passando de 0.594 em 2001 para 0.566 em 2005. Ainda, de 2001 a 2005, a renda anual no Brasil apresentou um discreto crescimento de 0,9%, mas beneficiou, sobretudo, a população pobre.

Em seu artigo intitulado “Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira”, Silva (2010) apresenta diversos dados relacionados à pobreza no governo Lula: de 2001 a 2005, o índice de crescimento da renda dos 10% e dos 20% mais ricos da população foi negativo (-0,3% e -0,1%, respectivamente), enquanto o crescimento da renda dos 10% mais pobres foi de 8% ao ano. Sobre esses dados, a autora destaca que, pela primeira vez no Brasil, a pobreza foi reduzida em decorrência da redução da desigualdade permitindo que os índices de pobreza e de extrema pobreza diminuíssem 4,5%, cada um, no período apresentado. Em estudo desenvolvido pelo IPEA em 2008 sobre a pobreza e a riqueza nas seis maiores metrópoles urbanas no Brasil, o número de pobres caiu de 35,0% em 2003 para 24,1%, em 2008; e o número de indigentes, de 48,3% para 43,8% de 2003 a 2008. Segundo a autora, o estudo aponta como causas para redução da pobreza e da indigência o crescimento econômico, ganho real do salário mínimo e o dinheiro transferido do governo para os pobres.<sup>101</sup>

Além disso, Oliveira (2020) destaca a política de valorização do salário mínimo, políticas de incentivo ao consumo das famílias (impulsionando a concessão de créditos para as famílias de forma a estimular o consumo) e a diminuição na taxa de desemprego, passando de 10,5% no final de 2002, para 5,3% no final de 2010. Fagnani (2017) realça que a economia cresceu e distribuiu renda do trabalho, algo inédito nos últimos 50 anos. Pochmann (2013, p. 154) afirma que “a pobreza caiu mais de 30% desde 2003 e o Brasil conseguiu voltar a permitir a ascensão social para milhões de brasileiros, após mais de duas décadas de congelamento das oportunidades educacionais, de renda e de ocupação”. Outrossim, em relação às políticas públicas de transferência de renda, Pochmann (2013, p. 151) conclui:

A respeito do impacto sobre a pobreza das transferências previdenciárias e das assistências monetárias: sem elas, o Brasil teria,

---

<sup>101</sup> Todos os dados que constam neste parágrafo foram apresentados no artigo “Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira” (Silva, 2010).

em 2008, 40,5 milhões de pessoas recebendo um rendimento de até 25% do salário-mínimo nacional. Com a complementação de renda pelas transferências, o Brasil registra 18,7 milhões de pessoas com até um quarto de salário-mínimo mensal. Resumidamente, são 21,8 milhões de pessoas que conseguiram ultrapassar a linha de pobreza extrema (até 25% do salário-mínimo per capita).

Outro marco importante relacionado ao “combate” à pobreza no governo Lula foi a consolidação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Instituída em 2004, estabeleceu diretrizes e princípios para a organização e gestão da assistência social no país, visando garantir proteção social, reduzir vulnerabilidades e promover inclusão social das populações mais necessitadas. A Política Nacional de Assistência Social rege-se pelos seguintes princípios democráticos: I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (PNAS, 2004).

Em 2005, foi implementado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que “disciplina a gestão pública da Política de Assistência Social no território brasileiro, exercida de modo sistêmico pelos entes federativos, em consonância com a Constituição da República de 1988, a LOAS e as legislações complementares a ela aplicáveis” (NOB/SUAS, 2005). São marcos importantes pois a política de assistência social se posiciona como uma estratégia de proteção social, uma vez que institui uma rede protetiva de “combate” à pobreza. Conforme mencionado na própria Política Nacional de Assistência Social, “a proteção social deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar” (PNAS, 2004).

Contudo, para Oliveira (2020), a criação de legislações diversas apenas reforçou a presença do Estado na política residual da assistência, complexificando o

acesso e critérios. A PNAS e o SUAS não fugiram dos programas focalizados, fragmentados e paliativos da assistência social. A autora destaca ainda que esses documentos utilizaram termos das cartilhas do Banco Mundial, como “vulnerável”, “risco”, “alta e média complexidade”, e criaram parâmetros para a pobreza que em nada alteravam a condição.

Essa conjuntura do governo Lula será fundamental para o governo Dilma (2011–2016), que deu continuidade às ações do governo anterior. De acordo com o que apontou Oliveira (2020), nos anos de governo da presidenta, não houve alterações na política econômica, embora os números já não estivessem mais tão favoráveis quanto nos mandatos de Lula. Em sua reeleição em 2014, já havia grande insatisfação popular devido aos baixos índices de crescimento e ao aumento da inflação.

Quanto às ações de “combate” à pobreza, Dilma seguiu com a manutenção e ampliação do Programa Bolsa Família e, ainda no ano de 2011, lançou o Plano Brasil sem Miséria, voltado às famílias que viviam com uma renda familiar inferior a R\$ 70 mensais por pessoa. O plano era apresentado baseado em três pilares: garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; acesso aos serviços públicos, visando melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e inclusão produtiva, com o objetivo de aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades.

Segundo informações disponíveis no site<sup>102</sup> do Governo Federal, de acordo com o Censo 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), estavam na situação de renda familiar inferior a R\$ 70,00 mensais 16,2 milhões de brasileiros. Em quatro anos, as ações do Brasil sem Miséria retiraram 22 milhões de pessoas da extrema pobreza. Em 2014, a linha que define a extrema pobreza aumentou de R\$ 70 para R\$ 77 mensais per capita, e o benefício médio mensal repassado às famílias alcançou R\$ 170,00, representando um reajuste aproximado de 88% para o período.

Outro programa que se destacou nas iniciativas de “combate” à pobreza foi o Brasil Carinhoso, que era parte da estratégia do Plano Brasil sem Miséria e tinha como objetivo principal “combater” a pobreza extrema entre famílias com crianças de até 6

---

<sup>102</sup> <https://www.gov.br/sri/pt-br/backup-secretaria-de-governo/iniciativas/internacional/fsm/eixos/inclusao-social/brasil-sem-miseria#>

anos de idade. Para isso, o governo ampliou o acesso da população de baixa renda às creches públicas e incentivou os municípios a aumentarem o número de vagas e a melhorarem o atendimento, repassando mais recursos federais às prefeituras para cada vaga ocupada por uma criança beneficiária do Bolsa Família. Em 2014, foram identificadas 707,7 mil crianças atendidas pelo programa e matriculadas em creches, representando um aumento de 56% em relação ao ano anterior<sup>103</sup>.

No mesmo ano, Dilma inaugurou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), que visa à oferta de cursos de educação profissional e tecnológica para jovens, trabalhadores e beneficiários de programas de transferência de renda. Segundo dados disponíveis no site<sup>104</sup> do Governo Federal, em março de 2014, foi atingida a meta de um 1,3 milhão de alunos, prevista para o período 2011–2014.

Para Conh (2020, p. 147), “a partir de 2003 assiste-se a um período de políticas agressivas de inclusão social, e a questão da pobreza vem agora associada à questão da desigualdade social, sempre tão evitada na agenda pública”. Dessa maneira, os governos petistas trouxeram uma ponta de esperança para a vida dos trabalhadores, com ações de “combate” à pobreza e redução da população que vive nessa situação, conforme dados apresentados. Decerto, não podemos nos deter à análise de tais índices sem considerar que os governos petistas deram prosseguimento e aprofundaram as tendências neoliberais, e o capital financeiro e o empresariado obtiveram lucros altíssimos, demonstrando a via de mão dupla dos governos do PT. Não podemos dessaber que as políticas públicas brasileiras permanecem com “concepções e práticas assistencialistas, clientelistas, ‘primeiro-damistas’ e patrimonialistas. [...] Ainda encontramos em nossas políticas e instituições uma cultura moralista e autoritária que culpa o pobre por sua pobreza” (Yazbek, 2012, p. 310).

O fato é que as políticas públicas de transferência de renda nos governos PT, localizadas principalmente na política de assistência social, ganharam destaque no “combate” à pobreza e, mais do que isso, ganharam centralidade na proteção social. Isso ocorre porque a transferência de renda traz um “alívio imediato” em relação à

---

<sup>103</sup> <https://www.gov.br/sri/pt-br/backup-secretaria-de-governo/iniciativas/internacional/fsm/eixos/inclusao-social/brasil-sem-miseria#>

<sup>104</sup> <https://www.gov.br/sri/pt-br/backup-secretaria-de-governo/iniciativas/internacional/fsm/eixos/inclusao-social/brasil-sem-miseria#>

pobreza, possibilitando um consumo que movimenta a economia, funcionando bem como um paliativo. “Se a ‘transferência de renda’ é funcional à reprodução do capitalismo, não se pode negar que é igualmente necessária para reprodução da classe trabalhadora” (Behring; Boschetti, 2021, p. 79). Segundo Mota (2010), diante da realidade em que a política de transferência de renda se torna central no “combate” à pobreza, a Política de Assistência Social vai se constituir em um mito social, mas não só por sua capacidade de intervenção imediata através dos programas de transferência de renda que impactam no consumo e no acesso aos mínimos sociais de subsistência para a população pobre, mas sim pela “condição de ideologia e prática política, robustecidas no plano superestrutural pelo apagamento do lugar que a precarização do trabalho e o aumento da superpopulação relativa tem no processo de reprodução social” (Mota, 2010, p. 141). Reafirmam Behring e Boschetti (2021, p. 79):

Os programas assistenciais de “transferência de renda” são estratégias político-econômicas importantes para garantir minimamente a sobrevivência de trabalhadores(as), de modo a garantir sua disponibilidade para a exploração; para assegurar um fluxo básico de consumo, evitando um curto-circuito na rotação do capital, e para controlar socialmente o pauperismo e os comportamentos das “classes perigosas”. No entanto, para quem está desprovido de todas as condições de reprodução social no capitalismo, programas que transferem recursos públicos sob a denominação de “transferência de renda”, “renda básica” ou “renda mínima” são uma questão de vida ou de morte, ainda mais em países como o Brasil, marcado pela informalidade, baixos e instáveis salários e precarização agressiva.

Contudo, é importante frisar sobre as ações de “combate” à pobreza nos governos petistas; sublinhando que, conforme Silva (2010, p. 161), “a pobreza, mesmo que diminuindo de modo mais significativo do que a desigualdade social, parece ser apenas administrada e controlada”. Ademais, é crucial salientar que, nesse contexto, todas as ações, mesmo que apresentem indicadores relativamente satisfatórios, desconsideram as causas estruturais geradoras da pobreza.

O governo de Dilma Rousseff foi interrompido em 2016 por meio de um golpe institucional<sup>105</sup>. Seu vice-presidente, Michel Temer, assumiu a presidência em meados

---

<sup>105</sup> “Devido à sua impopularidade, orquestraram um golpe institucional com as bancadas conservadoras e não conservadoras. Compras de votos via emendas parlamentares e acordos políticos levaram a uma encenação digna de pieguice ao extremo, quando boa parte dos deputados, inclusive aqueles que estavam na base do governo, votaram pela família e

do mesmo ano e permaneceu até o final do mandato. Segundo Cohn (2010, p. 151), “a cassação do mandato do presidente Dilma Rousseff significa, para a área social, a quebra do projeto de inclusão social e de políticas de combate à fome que vinha sendo desenvolvido desde 2002”. Fagnani (2017) mencionou, inclusive, que o período de 2016–2018, sob o governo Temer, pode significar o fim do ciclo de construção da cidadania social.

O Brasil avançou “a passos largos rumo à exacerbação do neoliberalismo, com aprofundamento das contrarreformas e privatizações” (Behring; Boschetti, 2021, p.70). De acordo com Cohn (2020), o discurso utilizado para fundamentar as reformas não adotava um tom agressivo, pois eram justificadas como uma forma de enfrentar o desajuste fiscal, propondo a desconstitucionalização dos direitos sociais.

Uma das principais medidas foi a Emenda Constitucional n.º 95/2016, que congela os gastos públicos por 20 anos e foi defendida pelo governo sob o argumento de que era necessária para evitar o descontrole das contas públicas e garantir estabilidade econômica. Outra medida foi a reforma trabalhista (Lei n.º 13.467/2017), que altera a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Segundo Passos e Lupatini (2020), a reforma trabalhista foi estruturada em quatro diretrizes: supremacia das negociações entre empregados e empregadores sobre as normas trabalhistas; a expansão das atividades terceirizadas (terceirização das atividades de meio e fim); a amplitude dos contratos de trabalho e jornadas de trabalhos ajustáveis; e limites ao acesso e atuação da Justiça do Trabalho. Dessa forma, foi promovida a precarização das relações de trabalho, reduzindo direitos dos trabalhadores e ampliando a vulnerabilidade dos empregados, uma vez que fortalece os interesses imediatos da classe empregadora.

Além disso, no governo Temer, foi proposta uma reforma da Previdência através da PEC 287/2016, que incluía o aumento da idade mínima para aposentadoria, a elevação do tempo mínimo de contribuição, a redução do valor das pensões por morte, o aumento da idade para acesso ao Benefício de Prestação Continuada, entre outras alterações. Em função da forte oposição e das dificuldades

---

por deus, abrindo caminho para a eleição de Bolsonaro. Diante de uma crise da política e dos projetos políticos, o país queria mudanças. Contudo, num país de analfabetos funcionais, de enormes desigualdades sociais, as mudanças são sempre fáceis de manipulação, pois se espera que um único indivíduo possa ser o artífice das mudanças” (Oliveria, 2020, p. 89).

em aprovar a reforma, a proposta não foi votada e acabou sendo arquivada. Posteriormente, a reforma da Previdência foi novamente debatida e aprovada durante o governo Bolsonaro.

Para Passos e Lupatini (2020), a reforma trabalhista, que flexibilizou as relações de trabalho e suprimiu direitos, em nada alterou os índices de desocupação e, além disso, aumentou o número de trabalhadores com relações de trabalho informais. Oliveira e Silva (2020, p. 498) demonstram o aumento do desemprego no período, afirmando que “a partir de então, como reflexo da deterioração da situação econômica do país ao longo dos governos Dilma e no pós-golpe de 2016, o desemprego voltou a crescer atingindo 7,32% em 2012, 6,78%, em 2014, 12,77%, em 2017 e 12,26% em 2018 (IPEA, 2020)”.

No breve governo, as reformas implementadas para recuperar as taxas de crescimento e conter o déficit fiscal basearam-se, logo, em cortes nos investimentos sociais, expropriando os direitos da classe trabalhadora e colocando-a em situação de maior vulnerabilidade e exposição às demandas do capital, aprofundando o drama social da desigual sociedade brasileira. Apesar de a economia ter dado sinais de melhora nesse governo, saindo da recessão iniciada em 2014 para uma recuperação de 1% ao ano, o desemprego não diminuiu, o número de desalentados<sup>106</sup> atingiu 4,7 milhões, o salário continuou insuficiente para garantia de sobrevivência mínima e, ainda, apressou o sucateamento das políticas públicas (Oliveira, 2020).

Assim, as políticas públicas, de maneira geral, passaram por um processo de intensificação do sucateamento, o que inclui, obviamente, o “combate” à pobreza. No ano de 2018, a extrema pobreza atingiu 13,5 milhões de pessoas<sup>107</sup>, o que significou o maior número nos últimos 7 anos anteriores à data da publicação da pesquisa; ademais, um quarto da população brasileira, ou 52,5 milhões de pessoas, viviam na linha da pobreza. Não nos custa retomar que, segundo o IBGE (2019), são consideradas pessoas em extrema pobreza aquelas com renda mensal per capita inferior a U\$S 1,9 por dia, conforme critério do Banco Mundial. Para identificar pessoas abaixo da linha da pobreza, utiliza-se o rendimento diário inferior a US\$ 5,5, medida adotada pela mesma instituição para identificar a pobreza em países em desenvolvimento como Brasil. Ainda que haja discussões sobre diferentes linhas de

---

<sup>106</sup> Trabalhadores que nos últimos anos desistiram de buscar emprego.

<sup>107</sup> Dados da Síntese de Indicadores Sociais (SIS) do IBGE – 2019.

corde, e como adaptá-las aos padrões de vida e às necessidades de cada país, o valor de US\$ 1,90 diários per capita em Paridade de Poder de Compra (PPC)<sup>108</sup> é atualmente o limite para a definição da pobreza global (IBGE, 2019).

No entanto, para Cohn (2020), a despeito de ameaças e retrocessos, o período de 2016 a 2018 não pode ser interpretado como o espaço de destruição do arcabouço da proteção social no Brasil, mas como um período que se caracteriza “não pela destruição propriamente dita do arcabouço social que vinha sendo construído e consolidado, mas pela sua desconstrução” (Cohn, 2020, p. 152).

Acena-se, então, mais do que nunca, com as vantagens do mercado frente à irracionalidade e falta de capacidade de gestão do Estado; mercado este que, tal como nas origens de sua presença na área social, caracteriza-se por se constituir num mercado sem risco, porque tem no Estado a garantia da sua demanda. Asfixia-se a área social com o congelamento de recursos para seu financiamento, e promove-se o empreendedorismo individual como substituto do trabalho com estabilidade. Esvazia-se o SUS com restrição de recursos e de contratação de pessoal e enxugamento de programas, porém seu arcabouço institucional continua o mesmo, utilizando-se a tática de um ninho vazio. Tem início na área social a privatização da gestão dos serviços sociais por meio da aceleração de contratações de instituições públicas de direito privado, que significam a privatização da gestão pública estatal pela racionalidade privada (Cohn, 2020, p. 153).

A eleição de 2018 “alçou ao poder um governo de extrema direita, ultraneoliberal e neofascista” (Behring; Boschetti, 2021, p. 70). Em 2019, assume o presidente eleito, Jair Bolsonaro, e tem-se um retrocesso em relação às políticas públicas e conseqüentemente, nas políticas de “combate” à pobreza, que, em que pese sua expansão nos governos do PT, já possuíam caráter minimalista e focalizado, dada a ideologia neoliberal que rege os governos no Brasil desde a década de 1990.

---

<sup>108</sup> A PPC é utilizada para comparar o poder de compra entre diferentes países, ou moedas, e é utilizada como alternativa à taxa de câmbio, que, em geral, varia com mudanças nos índices de preços e mesmo a volatilidade do mercado de capitais e especulação. O fator de conversão de PPC é o número de unidades da moeda de um país necessárias para comprar a mesma quantidade de bens e serviços no mercado interno como dólares comprariam nos Estados Unidos. A taxa de conversão da PPC para consumo privado calculada pelo Programa de Comparação Internacional (PCI) (*International Comparison Program - ICP*) era de R\$ 1,66 para US\$ 1,00 no ano de 2011. Para chegar às linhas utilizadas aqui, os valores em dólar são convertidos em reais, tornados mensais e deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para a média do ano (IBGE, 2019).

A campanha de Jair Bolsonaro foi estruturada com base em uma crítica incisiva aos governos do PT, atribuindo-lhes a responsabilidade pelas insatisfações políticas, econômicas e sociais da sociedade brasileira. A rejeição ao PT e a seus candidatos, intensificada pelos escândalos de corrupção, desempenhou um papel crucial nesse contexto, no qual Bolsonaro se apresentou como a principal alternativa ao petismo. Essa crítica, caracterizada por discursos de hostilidade e distorções da realidade, tornou-se central na corrida presidencial para Jair Bolsonaro. Foi acompanhada por uma aversão intensa aos movimentos sociais e aos partidos e posicionamentos de esquerda no país. Bolsonaro defendeu veementemente os valores tradicionais, como a família, a pátria e a religião, o que ressoou com grande parte do eleitorado, especialmente em um período de polarização política e social que crescia no país.

As redes sociais foram amplamente utilizadas na campanha para estabelecer comunicação direta com os eleitores, evitando os veículos de mídia tradicionais. Dessa maneira, a campanha destacou-se pelo uso intensivo de plataformas como Facebook, Twitter e WhatsApp, particularmente na propagação de *fake news* que o beneficiavam diretamente. Possuía um grande número de seguidores e formou uma base de apoio fanática, os "bolsonaristas", que auxiliaram na disseminação de suas mensagens e no combate a críticas.

Em setembro de 2018, durante a campanha eleitoral, Bolsonaro sofreu um atentado à faca, o que gerou uma onda de simpatia e solidariedade, fortalecendo sua imagem de "salvador da pátria". Embora inicialmente não contasse com o apoio de grandes partidos tradicionais, ele conseguiu o respaldo de líderes evangélicos, setores do agronegócio e empresários, ampliando sua base eleitoral. A crise econômica, caracterizada por altas taxas de desemprego e estagnação, aumentou o descontentamento da população e favoreceu a retórica da mudança. Além disso, como ex-capitão do exército brasileiro, Bolsonaro reforçou sua imagem de herói nacional.

Logo nos primeiros atos de seu governo, Bolsonaro rompeu com a política de valorização do salário mínimo introduzida anteriormente, no governo Lula. Fixou o salário mínimo no valor de R\$ 998,00, caracterizando o menor aumento em 24 anos. A política econômica ficou a cargo do Ministro Paulo Guedes, que, "associado a um grupo de economistas antigos e ultrapassados que insistem na tese de que o Estado não interfere na economia, sinaliza para um amplo processo de privatização, abertura

comercial alterações na administração pública” (Oliveira, 2020 p. 93). Segundo Behring e Boschetti (2021), na economia, com o Ministro Paulo Guedes à frente, o governo Bolsonaro deu continuidade à programática neoliberal do golpe de 2016, uma “reforma” fiscal que pretende desvincular todos os gastos sociais do orçamento e intensificar a contrarreforma trabalhista, para tornar o trabalho ainda mais subsumido ao capital. A Lei da Liberdade Econômica (Lei n.º 13.874/2019) e a Contrarreforma da Previdência (EC n.º 103/2019) se somam aos instrumentos já em vigor do ajuste fiscal permanente (Behring, 2019) — Lei da Terceirização (Lei n.º 13429/2017), Contrarreforma Trabalhista (Lei n.º 13467/2017), o teto de gastos (Emenda Constitucional n.º 95) — para estabelecer as garantias necessárias ao livre-mercado e à redução dos direitos, como requisitos da acumulação.

A ofensiva contra os direitos sociais foi aprofundada com a reforma da Previdência aprovada no início do governo (EC n.º 103/2019) e trouxe diversas mudanças significativas nas regras para concessão de aposentadorias e pensões no Brasil. Ampliou tempo mínimo de contribuição para receber benefício integral, aumentou a idade mínima para aposentadoria de homens e mulheres e elevou o tempo de contribuição, reduziu o valor das pensões, entre outras alterações significativas. Sendo a Previdência Social no Brasil uma importantíssima política de proteção social, seu impacto é direto na vida dos trabalhadores.

Na frente de precarização do trabalho, somou-se a nova “carteira verde e amarela”, instituída pela Medida Provisória 905/2019. Sob a justificativa de criar um tipo de contrato com condições mais flexíveis para empregadores e empregados, visando aumentar a empregabilidade entre os jovens e reduzir o custo da contratação para as empresas, a carteira verde e amarela possibilitou, em paralelo, a redução de direitos trabalhistas aos contratados na modalidade, aprofundando a precarização. A MP passou por várias discussões no Congresso Nacional, mas acabou perdendo a validade em abril de 2020.

Ainda no âmbito das políticas sociais, Bolsonaro implementou diversos cortes orçamentários e promoveu uma regressão em programas sociais previamente estabelecidos. Um exemplo é o Bolsa Família, que enfrentou estagnação nos recursos, desconsiderou a inflação e excluiu parte dos beneficiários. Outro programa que sofreu cortes significativos foi o "Minha Casa, Minha Vida", que teve seu orçamento reduzido em R\$ 1,9 bilhões, passando de R\$ 4,6 bilhões em 2019 para R\$

2,7 bilhões em 2020. O Fundo de Financiamento Estudantil<sup>109</sup> (FIES) também enfrentou uma redução de R\$ 3,6 bilhões em 2020 (Quintana et al., 2024). Sobre o período, mencionou Conh (2020, p. 154) que “os pobres foram excluídos da agenda pública”.

Inicia-se um processo de destruição truculenta do arcabouço social da rede de proteção social, mas não só: do meio ambiente, do direito à terra por parte dos trabalhadores rurais, indígenas e ribeirinhos, dos direitos dos negros, dos LGBTQI+, enfim, de todos os direitos que não respondam à bíblia dos novos donos do poder (Cohn, 2020, p. 153–154).

Ainda no primeiro ano do governo Bolsonaro, o desemprego se manteve próximo dos 12%, porém, sob impacto da pandemia da COVID-19, os desempregados passaram a representar 14% da População Economicamente Ativa (PEA) — em setembro de 2020 —, 13,5 milhões de trabalhadores (IBGE, 2020) (Oliveira; Silva, 2020). Nesse cenário, causará impacto a pandemia da Covid-19 no Brasil, em março de 2020, que, diante dos seus efeitos relacionados à mortalidade, ao desemprego e à fome, escancara a realidade do Brasil no que tange ao relacionamento do Estado com a população e suas demandas de “combate” à pobreza, agravando a estrutura da desigualdade social.

O posicionamento dos governantes não seria diferente do que já vinha sendo posto: “parcos recursos para a saúde e para o auxílio emergencial e trilhões para bancos e empresários, conforme aprovado no chamado ‘orçamento de guerra’ (EC n.º 106/2020)<sup>110</sup>” (Behring; Boschetti, 2021, p. 77), deixando claras suas prioridades. Foram diversas as emendas constitucionais e leis complementares por parte do governo durante o período pandêmico que evidenciaram a defesa do lucro e das empresas antes da vida e da saúde dos trabalhadores dependentes do sistema público de saúde e da política de assistência para sobrevivência.

---

<sup>109</sup> O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) é um programa do governo federal brasileiro criado em 1999, com o objetivo de facilitar o acesso ao ensino superior para estudantes de baixa e média renda.

<sup>110</sup> Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020: Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para combate de calamidade pública nacional decorrente de pandemia.

Para enfrentar a fome, a miséria e o desemprego exacerbados na conjuntura pandêmica, o governo federal sancionou, em abril de 2020, um auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 mensais, descrito pelo Ministério da Cidadania como “um benefício de R\$ 600,00 para garantir uma renda mínima aos brasileiros em situação mais vulnerável durante a pandemia de Covid-19, já que muitas atividades econômicas foram gravemente afetadas pela crise<sup>111</sup>”. As mães chefes de família monoparental tinham direito a receber R\$ 1200,00. Foram estabelecidos uma série de critérios<sup>112</sup> para recebimento desse auxílio e “dos 108 milhões de trabalhadores(as) que solicitaram o auxílio emergencial, 68 milhões receberam, chegando a 44% dos domicílios brasileiros” (Behring; Boschetti, 2021, p. 78). Foram pagas 5 parcelas com os valores acima citados e, posteriormente, mais 4 parcelas de R\$ 300,00 ou R\$600,00, respectivamente. Essas parcelas foram até dezembro de 2020. Para o ano de 2021, os valores mudaram, as famílias, em geral, receberam R\$ 250,00; a família monoparental, chefiada por uma mulher, recebeu R\$ 375,00; e famílias unipessoais receberam R\$ 150,00, e o auxílio emergencial foi encerrado em outubro de 2021, somando 19 meses.

Em 29 de dezembro de 2021, foi sancionada a Lei n.º 14.284, que cria o Auxílio Brasil, programa social que substituiu o Bolsa Família após 18 anos ocupando centralidade, através da política de transferência de renda, no “combate” à pobreza. Segundo o Ministério da Cidadania, o Auxílio Brasil integra em um só programa várias políticas públicas de assistência social, saúde, educação, emprego e renda. O novo programa social de transferência direta e indireta de renda é destinado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. Além de garantir uma

---

<sup>111</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilio-emergencial/auxilio-emergencial>.

<sup>112</sup> Quem tem direito ao benefício? As pessoas que fazem parte do cadastro de Microempreendedores Individuais (MEI), os contribuintes individuais do INSS, autônomos e trabalhadores informais que não recebem nenhum outro benefício do Governo Federal (com exceção do Bolsa Família) estão aptos a receber o benefício. A pessoa também precisa ter mais de 18 anos, não ter emprego formal, ser de família com renda mensal per capita (por pessoa) de até meio salário mínimo (R\$ 522,50) ou renda familiar mensal total de até três salários mínimos (R\$ 3.135), além de não ter tido rendimentos tributáveis, em 2018, acima de R\$ 28.559,70 (ou seja, que não precisou declarar Imposto de Renda em 2018). Desde que atenda às regras do Auxílio, quem já está cadastrado no Cadastro Único, ou recebe o benefício Bolsa Família, receberá o auxílio emergencial automaticamente, sem precisar se cadastrar. Fonte: Ministério da Cidadania. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilio-emergencial/auxilio-emergencial>.

renda básica a essas famílias, o programa busca simplificar a cesta de benefícios e estimular a emancipação dessas famílias para que alcancem autonomia e superem situações de vulnerabilidade social<sup>113</sup>.

O Auxílio Brasil garantiu aos beneficiários um valor mínimo de transferência de renda de R\$ 400,00 mensais. Dois dos objetivos descritos na lei são “reduzir as situações de pobreza e de extrema pobreza das famílias beneficiárias” e “estimular a emancipação das famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza” por meio de ações específicas, entre outros objetivos. E ainda, são elegíveis para beneficiários do Auxílio pessoas em situação de pobreza, cuja renda familiar per capita mensal se situe entre R\$ 105,01 e R\$ 210,00, e em situação de extrema pobreza, com renda familiar per capita mensal igual ou inferior a R\$ 105,00.

Em matéria disponível no site<sup>114</sup> do Banco Mundial, intitulada “Pobreza e desigualdade no Brasil: pandemia complica velhos problemas e gera novos desafios para população vulnerável”, chama-se a atenção para como a pandemia e situação de pobreza das famílias tornou evidente a dependência das famílias brasileiras do suporte do Estado diante das más condições no mercado de trabalho e ainda destaca que “os pobres e vulneráveis do Brasil sentiram mais duramente as consequências econômicas negativas da pandemia. A deterioração do mercado de trabalho diminuiu a renda domiciliar, com os 40% mais vulneráveis da população sendo os mais atingidos”.

É um cenário que atinge o trabalhador de uma forma brutal. Diante da condução ministrada pelo governo em ação, observamos a intensificação do desmonte das políticas públicas, a precarização do trabalho e pouca consideração em relação ao “combate” à pobreza. O contexto pandêmico apenas evidenciou a faceta neoliberal em sua mais profunda existência durante o governo Bolsonaro. O governo Bolsonaro durou apenas um mandato, encerrando-se em dezembro de 2022, após o presidente perder as eleições para Lula, que voltou ao poder em 2023.

---

<sup>113</sup> <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil>

<sup>114</sup> <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2022/07/14/pobreza-e-desigualdade-no-brasil-pandemia-complica-velhos-problemas-e-gera-novos-desafios-para-populacao-vulneravel>

## **CAPÍTULO IV - A ABORDAGEM DA POBREZA NOS PLANOS DE GOVERNO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO**

Neste momento da tese, o objetivo é investigar a importância atribuída ao "combate" à pobreza nos planos de governo, abrangendo os governos pós-redemocratização, de Sarney até Bolsonaro. As características essenciais de cada uma dessas administrações, bem como suas principais estratégias de relacionadas à pobreza, foram discutidas no capítulo anterior. Portanto, não faremos uma recapitulação aqui, mas nos concentraremos nos planos de governo e na ênfase dada à pobreza em cada uma delas, examinando como ela é abordada nos planos de governo e quais são as propostas de "combate" à pobreza apresentadas. No próximo item, realizaremos uma análise considerando todos os programas de governo, estabelecendo conexão com os modelos embrionários de "combate" à pobreza e as pautas relacionadas à pobreza em organismos internacionais.

### **4.1 Sarney (1985 – 1990)**

Mencionamos anteriormente que Sarney assumiu a presidência devido ao falecimento de Tancredo Neves. As menções à problemática relacionada à pobreza já podiam ser observadas em discursos<sup>115</sup> do presidente eleito. Um exemplo pode ser observado no discurso lido em 15 de março de 1985 para os Ministros indicados a compor o Governo Tancredo Neves/José Sarney: "Para atingirmos o objetivo de uma sociedade próspera e mais justa, a tarefa primordial é compatibilizar a contenção da inflação com a retomada do desenvolvimento, [...], é evidente que teremos de equacionar a dívida interna e a dívida externa, projetadas ambas contra o pano de fundo da nossa dívida maior, que é a dívida social contraída por todos os brasileiros para com os que vivem na linha da pobreza ou abaixo dela (Neves et al., 2011, p. 331–332).

Continua Tancredo no mesmo discurso: "Quero convidá-los a visualizar, num futuro não muito distante, uma nação em que haja sido abolida a insegurança gerada

---

<sup>115</sup> Neves, Gervário; Silva, Eliane e Martins, Liana (Orgs.) Tancredo Neves: pensamentos e fatos. Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2011.

pela miséria, pela ignorância e pelo desemprego, uma nação em que todos os cidadãos possam almejar as melhores condições de vida e alcançá-las através de seu próprio esforço” (Neves et al., 2011, p. 334).

A última colocação acima, sobre alcançar melhores condições de vida através de seu próprio esforço, pode nos remeter à individualização dos problemas sociais e associar a condição de pobreza à habilidade ou capacidade de trabalho dos indivíduos, levando-nos a refletir sobre a culpabilização da pobreza como um tema prevalente no discurso neoliberal, que enfatiza a individualização e a meritocracia<sup>116</sup>.

A Nova República ainda não era “oficialmente” neoliberal, no que diz respeito à posterior reforma do Estado, ocorrida na década de 1990, entretanto, é possível observar em fragmentos do discurso de Tancredo e nas menções que envolveram a pobreza no plano de governo do Sarney, que o tom neoliberal já se fazia presente.

Dessa feita, é possível perceber a “preocupação” com a pobreza por Tancredo Neves em alguns de seus discursos, como no discurso após proclamado o resultado da eleição à Presidência da República no Colégio Eleitoral, no plenário da Câmara dos Deputados, em Brasília, em 15/01/1985, intitulado “Vitória no colégio eleitoral: um projeto para o Brasil” no livro que reúne grande documentação sobre a carreira política de Tancredo. Também no discurso lido em 15 de março de 1985 para os Ministros indicados a comporem o Governo Tancredo Neves/José Sarney, eleito pelo Colégio Eleitoral, na mesma referência bibliográfica, a intenção de “combater” a pobreza era visível, pelo menos, nas declarações e na documentação disponível.

Sarney, ao assumir a presidência, continuou a colocar atenção na questão da pobreza e expressou, com clareza, o lugar que a pobreza ocupava no seu plano de governo expresso no Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)<sup>117</sup> da Nova República, para o período de 1986 a 1989, que determinou as diretrizes e prioridades para o governo. Diante do fato de que Sarney foi responsável pela liderança do governo em questão, utilizaremos o PND para verificação do plano de governo, uma vez que o plano de governo proposto anterior à vitória eleitoral era uma construção do presidente eleito, Tancredo Neves.

No plano, a palavra “pobreza” aparece 40 vezes; já a palavra “pobres” aparece 22 vezes; e “miséria”, 3 vezes. Logo na apresentação do documento, aparece a

---

<sup>116</sup> Ver capítulo II.

<sup>117</sup> Lei n.º 7.486, de 6 de junho de 1986.

relevância dada à pobreza: “A Nova República instalou-se com o compromisso de mudar a vida política, econômica e social do país. [...] Este é um plano de reformas, de crescimento econômico e de combate à pobreza. Todos os programas e recursos aqui definidos dirigem-se para essas três metas estratégicas” (p. 1).

O plano, ao citar o interesse e objetivo da retomada do crescimento econômico, deixa claro que ele “também parte da tese de que nenhum modelo de crescimento é capaz, por si só, de erradicar a pobreza que atinge, em níveis intoleráveis, grande parcela da população brasileira” (p. 2). Afirma que o governo considerou, nas opções do plano apresentado, “que a erradicação da pobreza exige investimentos com esse fim específico” (p. 2).

Mais adiante, explica o que estaria sendo dito quando mencionou investimentos específicos relacionados à erradicação da pobreza, ao dizer que “a meta de combate à pobreza passa, de um lado, pela melhoria na distribuição de renda, através da recuperação dos salários. E, de outro, pela concentração de esforços e recursos em programas sociais para reduzir os problemas de saúde, alimentação e habitação dos brasileiros mais pobres” (p. 2).

A questão da redução dos gastos públicos é evidenciada no PND, aparecendo algumas vezes em afirmativas como “a diminuição do déficit público requer rigoroso controle dos gastos do governo” (p. 2), abrindo já um lugar determinante ao setor privado, o que viria a se tornar central na década de 1990, provocando um impacto direto no “combate” à pobreza. A privatização dos serviços destinados à comercialização dos direitos sociais originalmente concebidos para serem acessados de forma pública vai se tornar evidente, como observado nas privatizações nos setores da saúde, educação e previdência. A redução nos gastos sociais, justificada sob a necessidade de “controle dos gastos do governo”, desencadeia um processo de privatização nessa esfera, resultando na mercantilização e conversão das políticas sociais em empreendimentos lucrativos.

Na linha de que o “combate” à pobreza deveria acontecer através dos investimentos em programas com essa finalidade, é afirmado no plano que “serão elevados significativamente, em termos reais, os gastos com os programas sociais” (p. 2). Fica nítido que o governo coloca “prioridade ao social, conforme o novo padrão de desenvolvimento e de ação do Estado” (p. 2).

No plano, há uma seção intitulada "combate à pobreza", destacando a relevância dada a essa questão. É notável que, pela primeira vez, um governo explicita essa preocupação e demonstra um interesse claro no "combate" à pobreza, reconhecendo também a desigualdade no país, como evidenciado no trecho seguinte: "a economia e a sociedade brasileiras contam com recursos e capacidade técnica potencialmente suficientes para oferecer padrões dignos de alimentação, saúde, educação e habitação para todos os brasileiros. Essa potencialidade, entretanto, não se realiza. A capacidade nacional é utilizada de forma parcial e desigual" (p. 7).

É possível identificar também a clareza quanto à existência de uma "dívida social" e da ausência de políticas de "combate" à pobreza nos governos anteriores: "Mas é preciso um esforço de curto prazo para se dar início a um processo irreversível de erradicação da pobreza. De imediato, o gasto público será orientado para o resgate da dívida social acumulada, repondo para as populações mais carentes as perdas resultantes da recessão e da falta de orientação social na política econômica do passado" (p. 4).

Outro item que deixa evidente a preocupação do governo com a pobreza é o intitulado "Prioridades Sociais". Neste, menciona-se que diversas políticas e programas sociais terão como objetivo erradicar a fome e "para as camadas mais pobres, cuja renda não permite acesso a alimentos essenciais a preços de mercado, serão fortalecidos e ampliados os programas de distribuição gratuita" (p. 4).

Além da questão da fome, fala-se sobre a saúde, apontando objetivos como assegurar cobertura de assistência ambulatorial e hospitalar, universalizar a assistência farmacêutica na rede pública de saúde, entre outros. Soma-se ao objetivo "ampliar o acesso aos serviços de saneamento básico, em especial aos grupos de menor renda" (p. 4).

Ainda no mesmo item, menciona o objetivo de atender as populações de baixa renda no setor habitacional "especialmente na periferia das cidades, em favelas e cortiços, com a construção de dois milhões de novas habitações" (p. 5). Na educação, apresenta o interesse de ampliar acesso e permanência na educação pública. No que tange à política de emprego e renda, compromete-se à criação de 1,3 milhão de novos empregos anuais.

Ao falar de desenvolvimento regional, retoma novamente a possibilidade de erradicar a pobreza através de programas específicos: "É factível erradicar a pobreza

absoluta no meio rural, garantindo-se o acesso à terra e a água, à tecnologia de produção e aos mercados” (p. 5). Ao discutir “a retomada do desenvolvimento”, cita que “a economia brasileira pode e deve crescer no mínimo 6% ao ano para eliminar o desemprego e a pobreza” (p. 6).

Ao iniciar o item intitulado “A questão social: pobreza, desigualdade e desemprego”, afirma que “a questão social tem constituído objetivo secundário dos planos governamentais no Brasil” (p. 16), o que se apresenta como uma verdade, pois, como refletimos anteriormente, é possível observar uma “maior” preocupação formalizada com a pobreza neste plano de governo. Contudo, a nitidez da relevância dada à pobreza não quer dizer que o governo tenha de fato investido em ações de “combate” à pobreza, como vimos no capítulo anterior.

É mencionado também neste tópico que a “pobreza impõe privações sociais e também restrições objetivas” (p. 16). Apresenta as condições de vida da pessoa pobre no Brasil, citando a expectativa de vida no período, números da mortalidade infantil, condições de moradia, saneamento básico, subnutrição etc. Ao concluir a apresentação dos dados, afirma que “o crescimento econômico tem passado à margem dos pobres” (p. 17), pois o quadro social com que a Nova República se defrontou foi de “níveis intoleráveis de pobreza e forte desigualdade social” (p. 17).

Em seguida, segue afirmando que esse quadro “resultou de um estilo de planejamento e execução que atribuiu baixa prioridade às políticas sociais, no pressuposto de que os problemas de habitação, saneamento, nutrição, saúde, educação resolvem-se espontaneamente, com o próprio crescimento econômico” (p. 17). Quando se declara que o quadro de pobreza está associado às diversas políticas sociais setoriais mencionadas, é possível perceber uma compreensão do caráter múltiplo da pobreza, no sentido de possuir dimensões diversas e não somente estar ligada à carência de recursos financeiros.

Adiante, menciona “o estoque estrutural de desempregados e subempregados, que está na raiz do problema da pobreza” (p. 17). Esse fragmento dá a entender a origem da pobreza associada ao desemprego, e não como uma expressão direta das relações vigentes na sociedade capitalista, conforme a compreendemos.

Aborda também os “alarmantes índices de pobreza nas regiões menos desenvolvidas, especialmente no Nordeste” (p. 90) e compromete-se a manter o atendimento diferenciado às regiões mais pobres. Como exemplo na região Nordeste,

cita dados relacionado à pobreza: “com cerca de 18% do território e 30% da população brasileira, o Nordeste concentra quase metade da pobreza do país e dois terços da pobreza rural” (p. 91) e compromete-se a “erradicar progressivamente a pobreza absoluta em cada região, assegurando a todas as famílias condições suficientes para satisfazer suas necessidades básicas” (p. 90).

Ao longo do plano, apresenta propostas para diversas áreas setoriais da política social como geração de emprego e renda, educação, padrões de alimentação, saúde, emprego e renda, saneamento básico etc. Entendemos que todas as propostas que incidem nessas áreas rebatem, de alguma forma, no “combate” à pobreza; afinal, as estratégias de “combate” à pobreza encontram-se, como vimos nos capítulos anteriores, no campo das políticas sociais. Além disso, trabalhamos aqui com a compreensão de que a pobreza, da forma que se apresenta na contemporaneidade, possui caráter multidimensional, apesar de sua natureza estrutural localizar-se na contradição capital/trabalho.

Dessa feita, ao analisarmos o plano, é perceptível que o “combate” à pobreza ocupa um espaço relevante no mesmo e que existe um entendimento de que a erradicação da pobreza não acontecerá mediante alto crescimento econômico, mas pode ocorrer com investimentos específicos para tal. Essa perspectiva aponta para a possibilidade de erradicação da pobreza através de programas e projetos com essa finalidade, o que, ao nosso ponto de vista, não é possível, dado o fato de a pobreza ser parte fundamental do sistema.

Alguns termos utilizados ao longo do plano, como “reconhecimento da desigualdade” e “dívida social”, apontam, pela primeira vez descrito de forma tão objetiva e clara em documentos oficiais do governo, para um reconhecimento da situação crítica e insistente da pobreza no país. Esse fato provavelmente é um reflexo do processo de redemocratização, em que a existência da fome e da miséria estava publicamente denunciada, o que elevou, conseqüentemente, a pobreza e seu “combate” à centralidade da agenda política na Nova República e abriu um debate sem precedentes sobre as políticas sociais<sup>118</sup>.

A proposta de “erradicar a pobreza absoluta” aparece diversas vezes ao longo do texto, o que sugere uma possibilidade mais alcançável na medida em que se

---

<sup>118</sup> Ver capítulo III.

investe em políticas de “combate” à pobreza, pensando em um aspecto reformista da política social. Contudo, em outros momentos, “eliminar a pobreza” também foi um termo utilizado, expandindo a possibilidade para eliminação do fenômeno de maneira geral, algo que, dentro da estrutura vigente, consideramos inviável. Em outros momentos, a multidimensionalidade da pobreza é reconhecida no plano, apontando para as políticas sociais setoriais como uma forma de “combater” a pobreza e reconhecendo a baixa prioridade histórica que estas receberam.

Apesar de a pobreza ter sido tema reconhecido e relevante no plano, sendo mencionada diversas vezes nas propostas, principalmente nas que apontam para políticas de “combate” ou erradicação, a relevância ficou apenas no discurso. Portanto, é possível observar um avanço ao reconhecer a situação de pobreza no país e atribuir ao seu “combate” um espaço significativo, pois, como sabemos, os governos predecessores ignoravam a existência dessa grande questão nacional. Toda essa importância se restringe, porém, ao plano, não ganhando espaço efetivo nas políticas públicas, como bem foi descrito no capítulo anterior.

Além disso, notamos que, em nenhum momento no plano, há qualquer sinal de uma abordagem crítica em relação à compreensão da pobreza. Ela é sempre tratada de forma abstrata e generalizada, sem considerar suas raízes na estrutura da sociedade capitalista, sendo vista apenas como uma problemática que requer medidas administrativas do governo.

#### **4.2 Fernando Collor e Itamar Franco (1990 – 1994)**

Fernando Collor estreou a primeira eleição direta após a redemocratização. Com seu *impeachment*, Itamar Franco, então vice-presidente, assumiu o país em dezembro de 1992 e deu continuidade à política que vinha sendo praticada. O plano de governo apresentado por Collor, intitulado “Um projeto de reconstrução nacional”, cita a palavra “pobreza” 16 vezes; “pobres”, 5 vezes; e “miséria”, 2 vezes.

Inicialmente, elucida que, no documento, “estão explicitadas as tarefas necessárias para que possamos enfrentar os desafios internos e externos de maneira a chegar ao perfil de país que queremos” (p. 27). Na introdução, esclarece que o Brasil se defronta com a necessidade de superar seus graves problemas estruturais, “tais como a estagnação econômica, os atuais níveis de pobreza e a precária situação

financeira e capacidade operacional deficiente do setor público” (p. 25); consta ainda que a superação desses problemas é “condição essencial para a consolidação do processo democrático e para a extensão da cidadania plena a todos os brasileiros” (p. 25).

Atribui-se grande importância à superação do processo hiperinflacionário como condição essencial para o avanço do desenvolvimento do país. Como sabemos, a inflação elevada era um grave problema enfrentado na época. De fato, os governos Collor e Itamar adotaram diversas medidas para controlar a inflação, conforme mencionado no capítulo anterior. É enfatizado no documento que, “para que o País atinja metas aceitáveis de prosperidade e justiça social, são necessárias medidas [...] cuja essência pode ser sintetizada na erradicação definitiva do processo inflacionário” (p. 27) e ainda que “a recuperação da estabilidade econômica tem recebido tratamento prioritário por parte do Governo, uma vez que ela aparece como condição para qualquer projeto de reconstrução nacional” (p. 27).

Na linha de que a retomada do crescimento é condição necessária para melhorar os indicadores sociais no país “por seus efeitos sobre a expansão do emprego e da renda” (p. 27), reconhece que, contudo, “não é condição suficiente para uma melhora substancial na qualidade de vida das camadas mais pobres da população” (p. 27). Indica que, para este último objetivo, será necessária, além de uma política de recuperação do salário mínimo real, uma mobilização de recursos por esferas diversas do governo e da iniciativa privada para investimentos nos setores sociais. Ou seja, um “salto qualitativo na questão social no Brasil” (p. 28) requer investimentos em políticas “que viabilizem uma maior e melhor oferta de atendimento escolar e pré-escolar, de serviços de saúde, de transportes urbanos, de saneamento básico e de habitação” (p. 28), referindo-se às políticas públicas setoriais.

Assim, propõe que ao Estado se impõem duas grandes tarefas, a transformação da estrutura produtiva e correção dos desequilíbrios sociais e regionais, mencionando a necessidade de reforma do Estado e administrativa, entre outras ações propostas nas diversas políticas sociais setoriais.

Dedica um item ao “resgate da dívida social”, reconhecendo a persistência da pobreza e da desigualdade na história do país, quando diz que “a pobreza no Brasil tem se mostrado um fenômeno persistente que vem acompanhando as diversas etapas do processo de crescimento” (p. 88). Completa retomando que “nos anos

oitenta, a sensível diminuição do ritmo de crescimento acabou por ampliar o espectro de pobreza e o agravamento do processo inflacionário agiu no sentido de piorar ainda mais o perfil distributivo” (p. 88).

Adiante, sustenta que “as causas da pobreza se encontram, portanto, na insuficiência e na distribuição da renda decorrente do ritmo e características do crescimento e dos desequilíbrios econômicos e seus efeitos redistributivos” (p. 88), reduzindo a problemática que envolve a pobreza a recortes relacionados à administração governamental. Outrossim, chama a atenção para o fato de que a situação concernente à pobreza é “agravada pela inadequação da oferta dos bens públicos. As políticas sociais e regionais de caráter compensatório não têm sido suficientes para atenuar de maneira significativa o problema” (p. 88), indicando que as políticas sociais seriam o caminho para atenuar a questão.

No subtítulo “O combate à pobreza: a ação do governo federal”, reforça que a redistribuição de renda é uma tarefa urgente que possibilitará “o mínimo de equidade indispensável ao verdadeiro exercício da cidadania”, fortalecendo a ideia de que a efetiva distribuição de renda poderia proporcionar a consolidação de um projeto de nação estável. Para tanto, coloca a sugestão de algumas metas com vistas a alcançar o objetivo, que se referem “à inversão dos padrões atuais de distribuição entre lucros e salários; elevação real significativa do salário-mínimo; acesso das populações de baixa renda à moradia e à terra e, finalmente, democratização do acesso a bens e serviços públicos” e reforça que, no curto prazo, o combate à inflação é o principal ponto dessa estratégia.

Ao discutir sobre política social, reconhece que “ainda se configura um quadro de carência generalizada” (p. 89) e que “a insuficiência dos serviços básicos de natureza pública é evidente” (p. 89). Propõe, portanto, “rever os métodos de gestão e avaliação das políticas sociais para se evitar os problemas de pulverização e desperdício de recursos e a desfocalização das populações-alvo” (p. 89). Assim, deixa claro que a oferta adequada de bens públicos com vistas a estabelecer um “padrão de vida mínimo à população” e a correção dos desequilíbrios regionais estão entre as principais tarefas a partir da reforma do Estado (p. 90).

Segue afirmando que o “combate à pobreza é hoje desafio de toda a nação” (p. 90) e que, portanto, é fundamental a participação do setor privado nessa tarefa.

Para tanto, menciona a criação do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), “destinado a financiar projetos de investimento de relevante interesse social” (p. 90).

Ao falar sobre a recente política de Assistência Social como um direito da população, afirma que tal instrumento pode ser “relevante na redução dos efeitos perversos da pobreza e da miséria” e enfatiza que é “necessário combinar soluções emergenciais e compensatórias com ações efetivamente promocionais que levem à integração dos beneficiários nos sistemas sociais básicos” (p.90). Consta, igualmente, que, com esse propósito, será necessário revisar práticas paternalistas e clientelistas enraizadas na área da assistência social. Aqui cabe ressaltar que, conforme discutido no capítulo anterior, um dos principais programas sociais do governo Collor, o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), foi criticado por adotar uma abordagem clientelista, distorcendo o funcionamento das políticas públicas ao priorizar interesses políticos.

Adiante, propõe melhorias e ações para as políticas públicas setoriais, envolvendo alimentação, creches, pré-escola, saúde, habitação, entre outras, realçando, em alguns momentos, a prioridade de atendimento às famílias mais pobres. Sobre o sistema de seguridade social, “reafirma-se o princípio da universalidade, com a garantia de acesso igualitário aos serviços de saúde a toda a população” (p. 99), e, sobre a previdência social, reforça o acesso dos beneficiários mediante contribuição.

Assume ainda o compromisso de formular políticas públicas a fim de reduzir desigualdade sociais que minimizem os efeitos da questão regional, reforçando a situação específica de carências do Norte e Nordeste do país, comprometendo-se a “encaminhar ações direcionadas para o atendimento das necessidades básicas, erradicação da pobreza absoluta e da miséria, assegurando condições para uma distribuição mais equitativa da renda e da riqueza” (p. 105). Por fim, reforça que “a plena realização dos direitos humanos não pode ser alcançada em meio à pobreza” (p. 109).

Ao analisarmos o plano de governo de Collor, percebe-se que o “combate” à pobreza é um tema central, destacado repetidamente no documento. Há também o reconhecimento da “dívida social” e da insuficiência e precarização das políticas públicas vigentes à época. Ao reconhecer que o controle da inflação e o crescimento econômico não seriam suficientes para melhorar a qualidade de vida das camadas

mais pobres, indica-se que o caminho reside nos investimentos nos setores sociais. Isso reflete a compreensão de que investir em políticas públicas direcionadas às camadas mais pobres é ação suficiente para enfrentar a questão da pobreza.

Ao afirmar que as causas da pobreza residem na insuficiência e na distribuição desigual de renda decorrentes dos desequilíbrios econômicos, contribui-se para uma interpretação superficial do fenômeno da pobreza. Isso sugere uma abordagem simplista na resolução de um problema complexo, ao deixar de considerar as nuances e as raízes fundamentais que estão localizadas na estrutura socioeconômica atual.

Ao posicionar a política de assistência social como um direito da população e um instrumento crucial na redução da pobreza e da miséria, cria-se uma expectativa mais realista sobre o que uma política pública voltada ao "combate" à pobreza pode alcançar, focando na mitigação em vez da erradicação completa. Além disso, um ponto interessante no documento é que, embora utilize o termo "combate" à pobreza ao apresentar suas ações nesse sentido, não menciona explicitamente a erradicação completa da pobreza, apenas da pobreza absoluta; em outra ocasião, utiliza o termo "superação" para se referir aos níveis de pobreza da época, não à pobreza de maneira geral.

De fato, o governo destacou a causa social e o "combate" à pobreza como temas centrais na agenda, conforme se observa no plano de governo. No entanto, na prática, outras prioridades foram estabelecidas, como a ênfase no combate à inflação e a redução dos gastos sociais. Além disso, como mencionado no capítulo anterior, as políticas sociais do governo adotaram uma perspectiva mais liberal, seletiva e focalizada, além do já discutido caráter clientelista. Em resumo, os governos de Collor e Itamar evidenciaram os resquícios da política tradicional e a persistência da desigualdade social.

### **4.3 Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002)**

Fernando Henrique Cardoso assumiu o governo responsável pelo ajuste neoliberal no Estado brasileiro no dia 1º de janeiro de 1995. Permaneceu no poder por 2 mandatos consecutivos, e, por isso, trabalharemos aqui com seus dois planos de governo. No primeiro plano, intitulado "Mãos à obra, Brasil: Proposta de Governo", a palavra "pobreza" aparece 27 vezes; "pobres" é mencionada 28 vezes; e "miséria", 17

vezes. Na apresentação, aponta para o interesse em “uma sociedade solidária e mais justa, livre das inseguranças econômicas e sociais que a têm infelicitado” (p. 1), pois afirma: “O Brasil não é mais um país subdesenvolvido. É um país injusto” (p. 2).

Ao falar sobre um novo projeto para o Brasil e descrever sobre o salto de desenvolvimento do país no últimos anos, observa que “se acumularam distorções graves e pagou-se um elevado preço social por esse salto qualitativo, o que hoje se expressa na pobreza e na marginalização de enormes contingentes populacionais” (p. 2), trazendo à reflexão uma visão reducionista da pobreza, como se esta fosse resultado apenas do desenvolvimento.

Ao mencionar sobre a inflação que assolava o país nos anos anteriores, afirma que a mesma “massacrôu o conjunto da população, destruiu a poupança interna e afastou ainda mais os investimentos produtivos e o capital estrangeiro. O resultado foi a ‘década perdida’, que deteriorou as estruturas econômicas, aumentou o desemprego e agravou a miséria” (p. 2).

Em seguida, o plano apresenta a proposta de “reorganização” do Estado, que se traduziu na reforma neoliberal. Declara que “é preciso definir e implementar um novo modelo de desenvolvimento que combata a miséria, melhore a distribuição de renda, assegure a inserção inteligente da economia brasileira no mundo e reorganize o Estado” (p. 4). No entanto, conforme descrito no capítulo anterior, a Reforma, ao contrário do que é projetado nesse trecho do plano, não favoreceu o “combate” à pobreza.

Reconhece a questão das desigualdades que prevalecem nas regiões do país ao mencionar que “o Nordeste abriga 29% da população e participa com apenas 13% do PIB” (p. 10). Segue afirmando que “os dados disponíveis sobre educação denunciam as desigualdades de oportunidades que prevalecem nas regiões. A taxa de analfabetismo nas regiões Sul e Sudeste, em 1990, era de 11%, enquanto no Nordeste era de 36% e no Centro-Oeste, 17%” (p. 10). Sobre o desemprego no Nordeste, destaca que “em 1990, cerca de 40% da população economicamente ativa estava desempregada” (p. 55).

Ao tratar das cinco metas prioritárias divididas nas áreas agricultura, educação, emprego, saúde e segurança, as quais são destacadas como “pontos fundamentais para começar a resgatar a imensa dívida social do nosso país para com seu povo” (p. 5), deixa claro, inicialmente, que “a prioridade máxima do Governo

Fernando Henrique é a retomada sustentada do crescimento conjugada à geração de mais empregos adequados e permanentes, de modo a transformar as estruturas que resultaram no quadro de miséria e desigualdades, que é vergonhoso em um país que já tem tanta riqueza” (p. 40). Nesse trecho, percebemos que “combater” a miséria é uma proposta relevante no plano; contudo, sugere que transformar as estruturas responsáveis pela miséria seria uma ação relativa ao estabelecimento de políticas de geração de emprego e renda, mantendo a perspectiva de que a questão da pobreza pode ser resolvida através de medidas administrativas do governo.

Em outras propostas de políticas setoriais, enfatiza, diversas vezes, a prioridade dada à questão da pobreza. Como exemplo, na educação, propõe “acesso à educação infantil para as crianças provenientes de famílias em situação de pobreza, com a participação do poder público e da comunidade” (p. 52), e, ainda, “ampliar o acesso de grupos em situações específicas, minorias desprivilegiadas como os negros, portadores de deficiências e grupos em situação de extrema pobreza, estimulando a adoção de metodologias que permitam melhorar o desempenho escolar” (p. 52).

Em relação às políticas de emprego, destaca os dados alarmantes relacionados ao desemprego e ao subemprego, apontando que “no Brasil, a falta de empregos atinge proporções extremamente graves e peculiares. Estima-se que cerca de 3,4 milhões de trabalhadores estão desempregados hoje. No início da década de 80, eles somavam cerca de 2 milhões, o que significa que o número de desempregados cresceu 70% no período de 1981 a 1994” (p. 55). Continua ao mencionar que “a falta de empregos se traduz muito mais no grande contingente de trabalhadores subempregados, concentrado especialmente no chamado setor informal, onde a renda dos trabalhadores é bem menor do que no setor formal” (p. 55).

Ao abordar as propostas na área da saúde, ao comparar a situação brasileira a de outros países de igual nível de desenvolvimento, demonstra-se que, “para o conjunto de pessoas com menos de 65 anos de idade, 55% das mortes são causadas, direta ou indiretamente, pela pobreza e pela falta de acesso a uma alimentação adequada e aos serviços de educação, prevenção e saneamento” (p. 66).

No capítulo dedicado à Reforma do Estado, o plano traz que a solução para a

crise brasileira envolve, “necessariamente, uma corajosa reforma administrativa e a redefinição do papel constitucional do Estado na sociedade, do campo de atuação do setor público em seus três níveis – federal, estadual e municipal - e das formas de financiamento do governo” (p. 82); igualmente informa que “a reforma do Estado é indispensável para a estabilidade econômica, o desenvolvimento sustentado, a correção das desigualdades sociais e regionais”. No referido capítulo, detalha as propostas de reforma administrativa, fiscal, previdência social e privatização. Reiteramos aqui que a reforma foi na contramão das estratégias de “combate” à pobreza, as quais se encontram no campo das políticas sociais.

Em item intitulado “Pobreza e fome”, fica ainda mais evidente a importância dada ao “combate” à pobreza no plano de governo. Inicia retomando a desigualdade no país, ao mencionar que “no Brasil coexistem duas realidades contraditórias: de um lado, uma nação industrializada e moderna e, de outro, uma nação de excluídos, fora do convívio social onde impera a fome, a miséria e a ignorância, numa condição só comparável aos países mais pobres do mundo” (p. 97).

Em seguida, afirma que “o crescimento verificado no Brasil até o final da década de 70, por suas características, acentuou a desigualdade entre pobres e ricos, aumentando a pobreza” (p. 97), e apresenta a informação de que “os números falam por si. Enquanto em 1960 os 40% mais pobres detinham 16% e os 10% mais ricos 35% da renda nacional, em 1990 os pobres apropriavam apenas 8% da renda e os ricos aumentavam para 48% a sua parcela” (p. 97).

Declara que “as condições essenciais para erradicar a miséria e a pobreza são dadas pela retomada do desenvolvimento econômico, em novas bases, com redistribuição de renda e geração de empregos, pelo controle da inflação e pela reforma do Estado para garantir mais investimentos na área social e maior eficácia nos programas compensatórios. Mas a gravidade da situação exige medidas de emergência: programas assistenciais específicos são urgentes e necessários” (p. 98). É interessante observarmos, no trecho exposto, que novamente se fala em erradicação da pobreza através do desenvolvimento econômico, geração de emprego e renda, fatos que, podem, em algum nível, contribuir para a diminuição dos números da pobreza, mas não para a sua erradicação.

Ao abordar as diretrizes fundamentais das políticas públicas, afirma que “a superação da pobreza, por meio do desenvolvimento econômico com redistribuição

de renda, além da universalização do ensino básico no Brasil, é pré-requisito para garantir a proteção e elevação da qualidade de vida das crianças e adolescentes brasileiros” (p. 101), passando-nos a compreensão, novamente, de que é possível superar a pobreza através do desenvolvimento econômico e da redistribuição de renda.

Nas páginas finais do Programa, enfatiza que “sabemos como criar um novo modelo de desenvolvimento que combata a miséria, melhore a distribuição de renda, assegure a inserção inteligente da economia brasileira no mundo e reorganize o Estado” (p. 117). Deixa claro que o “combate” à pobreza ocupa um lugar central quando descreve que o desafio mais urgente é “combater a miséria e a fome”, destacando que “esta é a meta da mais elementar justiça e todos os instrumentos de ação social devem ser mobilizados nessa direção” (p. 117).

No segundo plano de governo apresentado por Cardoso, intitulada “Avança Brasil: Proposta de Governo”, apresentado para seu segundo mandato, a palavra “pobreza” aparece 23 vezes, mesmo número de repetições da palavra “pobres”. Já “miséria” é repetida 11 vezes. Aqui é interessante observar que a reforma neoliberal do Governo já tinha sido implementada no primeiro mandato.

No plano, no início da apresentação, já destaca que “o grande objetivo com o qual os demais se alinham – a é a inclusão dos excluídos [...] utopia deliberadamente assumida pela sociedade, e possível de ser realizada no futuro próximo” (p. 1). Continua dizendo que, ao mencionar a inclusão dos excluídos como um objetivo principal, isso não quer dizer melhorar a vida de parcela da sociedade em prejuízo dos demais, mas “que os frutos dessa nova etapa do desenvolvimento brasileiro sejam distribuídos de tal forma e com tal intensidade que permitam melhorar significativamente as condições de vida dos mais pobres” (p. 1).

Segue afirmando que, para alcançar o objetivo citado no parágrafo anterior, “é preciso vincular estabilidade e investimento produtivo; crescimento e geração de empregos; competitividade e universalização da educação fundamental; equilíbrio fiscal e melhoria das políticas sociais. Em uma palavra, simultaneamente, progresso material e progresso social” (p. 1). Dessa forma, entendemos que, para ocorrer o que Cardoso chama de “incluir os excluídos”, bastariam reformas administrativas e melhoria das políticas sociais.

No plano, a questão da pobreza ocupa, de fato, um lugar de destaque, evidenciando que é uma preocupação significativa para o governo. Isso é manifestado por afirmações diversas. Ao apresentar as diretrizes básicas do plano de governo, que possui um tópico intitulado “Eliminar a fome, combater a pobreza e a exclusão social, melhorar a distribuição de renda”, afirma que “a miséria e a fome são enfermidades que precisam ser banidas de nosso país. O contraste entre a ostentação de riqueza e a pobreza absoluta envenena a coesão da sociedade” (p. 2). Diz ainda que, tendo feito muito no governo anterior, ainda há muito por fazer, como “avançar, sobretudo, na luta permanente contra a exclusão social, a fome, a pobreza e a desigualdade, realizando uma nova revolução nas políticas sociais e de transferência de renda” (p. 3). Faz referência ainda à importância de caminhar rumo a uma sociedade da qual possamos nos orgulhar, como “uma sociedade mais igualitária, da qual se tenham erradicado a miséria e a fome, é a grande utopia que hoje temos possibilidade concreta de realizar no Brasil. Seremos capazes de realizá-la a médio prazo, se a isso nos dedicarmos desde já” (p. 3).

Adiante, exemplifica o “sucesso” do Plano Real diante do “combate” à pobreza, afirmando que, “se mais de dez milhões de brasileiros superaram a linha da pobreza absoluta graças ao Plano Real, isto só nos estimula e aumenta a determinação de continuar travando uma guerra sem quartel contra a exclusão” (p. 7) e deixa claro o objetivo de “resgatar da indigência mais de cinco milhões de famílias, eliminar a fome e a exploração do trabalho infantil, assegurar o acesso dos brasileiros mais pobres a serviços públicos de boa qualidade” (p. 7) como uma grande tarefa do governo.

Para tanto, diz que fará a articulação de múltiplas ações envolvendo distribuição dos gastos públicos em programas sociais na justificativa de “gastar melhor para poder investir mais no combate à fome e à pobreza” (p. 7), como em ações em torno da previdência social, política de transferência de renda, aumentar qualidade dos serviços sociais básicos de responsabilidade pública, intensificar as ações de “combate” à pobreza e melhoria da qualidade de vida na periferia das médias e grandes cidades, em articulação com estados e municípios, ampliar as ações do governo federal e incentivar a articulação das iniciativas de estados, municípios e organizações da sociedade civil que permitam eliminar a fome do país, entre diversas outras.

Em páginas posteriores, reafirma que o governo FHC vem trabalhando no

“combate” à pobreza e segue nesse objetivo quando menciona que “nesse plano, em suma, política interna e política externa se conjugam para o êxito do grande salto que o país começou a dar no governo do presidente Fernando Henrique e matéria de combate ao atraso, à pobreza e à desigualdade” (p. 23).

Ao entrar em item dedicado à eliminação da fome, “combate” da pobreza, da exclusão social e melhoria da distribuição de renda, reconhece a dívida social existente no país, reiterando a importância de resgate da situação, exemplificando que “o Brasil está entre as dez maiores economias do mundo. Nenhum dos outros nove países do grupo exibe um perfil social tão desigual como o nosso” (p. 72).

Afirma que “vencer a fome e a miséria é tarefa de todos – Estado e sociedade. Mas a parte que cabe ao poder público, federal, estadual e municipal é intransferível. O presidente Fernando Henrique quer o segundo mandato exatamente em nome desse compromisso: aprofundar o esforço desencadeado nesses quatro anos de governo em mobilizar recursos, vontade, energia, competência e imaginação para melhorar as condições de vida do povo mais pobre, eliminando a fome e combatendo sem trégua a miséria” (p. 72).

Para tanto, evidencia que é importante “agir depressa, gastando bem o que houver a gastar em programas e medidas nitidamente focalizadas para acabar com a fome e resgatar da pobreza absoluta os milhões de brasileiros que ainda permanecem nessa condição” (p. 72) frente aos objetivos de acabar com a fome, aumentar a renda das famílias mais pobres, erradicar o trabalho infantil, modernizar e universalizar o alcance de serviços sociais básicos, ações na educação, saúde pública, segurança, avançar na ampliação dos direitos sociais através da política de assistência social, etc., bem como aperfeiçoar os programas federais de transferência de renda, pois “a existência e o constante aprimoramento de tais programas são fundamentais no combate à fome e na redução da pobreza” (p. 92).

Reitera que “é incontestável que, para ser eficaz no ritmo e na abrangência que a indignação nacional reclama, o combate à pobreza [...] exige – além da presença de um Estado ágil e forte, capaz de conceber, implementar e financiar políticas públicas racionais e competentes – o engajamento da cidadania” (p. 138). E conclui que é necessário “fazer mais, olhando sempre para o mesmo objetivo – a transformação radical e duradoura das condições de vida dos brasileiros mais pobres e mais vulneráveis – é, sim, dar continuidade ao trabalho já realizado (p. 138).

Ao analisarmos os dois planos de governo apresentados por Cardoso, é evidente que a questão da pobreza e seu "combate" ocupam um lugar central nos documentos. Diversas afirmações demonstram que a pobreza e a dívida social são reconhecidas, e ressalta-se a urgência da erradicação da pobreza no país.

Assim como nos planos analisado anteriormente, os dois planos de Cardoso apresentam iniciativas em diversos setores da política social que impactam, de alguma forma, o "combate" à pobreza, pois sabe-se que as estratégias de "combate" à pobreza estão inseridas no campo das políticas sociais. Vale ressaltar que essa abordagem se baseia na compreensão de que a pobreza possui um caráter multidimensional, sem perder de vista suas raízes na contradição entre capital e trabalho.

É possível observar uma visão reducionista da pobreza, tratando-a como consequência exclusiva de um grande desenvolvimento em um país com alto índice de desigualdade social, e sugerindo que a pobreza pode ser solucionada com medidas pontuais. Ao indicar que transformar as estruturas responsáveis pela miséria depende do estabelecimento de políticas de geração de emprego e renda, reafirma-se a perspectiva de que a questão da pobreza pode ser resolvida por meio de medidas administrativas do governo.

Em diversos momentos, as propostas deixam claro que a superação da pobreza ocorrerá por meio do desenvolvimento econômico e da redistribuição de renda, e, em determinado ponto do segundo plano, afirma-se que o governo sabe como criar um novo modelo de desenvolvimento para "combater" a miséria. Esse tipo de afirmação sugere a crença de que é possível "combater" a pobreza através das medidas propostas nas áreas das políticas econômicas e sociais. No entanto, não acreditamos na viabilidade dessa abordagem, pois ela não implica nenhuma alteração na estrutura do modo de produção e nas relações vigentes.

Da mesma forma, ao tratar a erradicação da miséria e da fome como uma possibilidade concreta de ser realizada no Brasil a médio prazo, a proposta reduz de maneira drástica o problema da pobreza a políticas de administração estatal. As afirmações sobre erradicar a fome, a miséria e a pobreza através de um "Estado forte" e melhor financiamento das políticas públicas refletem uma visão simplista e acrítica do contexto estrutural e histórico da pobreza no país.

Ao mencionar a possibilidade de uma transformação radical e duradoura das condições de vida dos brasileiros mais pobres e vulneráveis no segundo plano, não sugere, nem de longe, uma mudança radical no sistema injusto e desumano que sustenta a pobreza. Em vez disso, refere-se a investimentos pontuais em políticas públicas de "combate" à pobreza, mantendo-se na lógica histórica de um "combate" de alívio e paliativo.

Não podemos ignorar que esse mesmo governo que demonstra preocupação com a questão da pobreza em seus programas também implementou uma reforma neoliberal, adotando o conceito de Estado mínimo. Isso teve impactos negativos diretos na política social e, conseqüentemente, no "combate" à pobreza, pois, no contexto do neoliberalismo, as políticas sociais são vistas como meros complementos, destinadas a suprir as lacunas deixadas pelo mercado. De fato, durante os governos FHC, foram implementadas ações de "combate" à pobreza, destacando-se as políticas de transferência de renda. Essas políticas têm sua importância, influenciando o consumo e o acesso aos mínimos sociais de subsistência para a população pobre. No entanto, elas permanecem dentro do espectro das políticas paliativas, que possibilitam, por vezes, administrar e controlar os números da pobreza, mas não a erradicar.

#### **4.4 Lula e Dilma (2003 – 2016)**

Consideraremos os planos de governo de Lula e Dilma neste tópico, pois entendemos que as propostas da presidenta Dilma são uma continuidade das que foram apresentadas anteriormente por Lula. Ambos foram eleitos pelo mesmo partido político, com Lula permanecendo no poder por dois mandatos e Dilma por mais dois, sendo o último interrompido por um processo de *impeachment* resultante de um golpe institucional. Assim, analisaremos os quatro planos de governo.

No primeiro plano do governo Lula, intitulado "Um Brasil para todos", a palavra "pobreza" aparece 10 vezes; "pobres" é mencionada 14 vezes; e "miséria", 7 vezes. Logo na introdução, fala do objetivo da "implantação de um modelo de desenvolvimento alternativo, que tem o social por eixo" (p. 2). Em seguida, afirma que "só um novo contrato social que favoreça o nascimento de uma cultura política de defesa das liberdades civis, dos direitos humanos e da construção de um País mais

justo econômica e socialmente, permitirá aprofundar a democratização da sociedade, combatendo o autoritarismo, a desigualdade e o clientelismo” (p. 2).

Menciona que terá a “imensa tarefa de criar uma alternativa econômica para enfrentar e vencer o desafio histórico da exclusão social” (p. 3), reconhecendo o caráter histórico e permanente da questão de desigualdade no Brasil, bem como o faz quando diz que “o Brasil tem sido, desde as suas origens coloniais, o país das desigualdades” (p. 28). Para tanto, exigir-se-ão “a presença ativa e a ação reguladora do Estado sobre o mercado, evitando o comportamento predatório de monopólios e oligopólios” (p. 3). Segue dizendo que “em outras palavras, nosso governo vai estimular a ampliação do espaço público, lugar privilegiado da constituição de novos direitos e deveres, o que dará à democracia um caráter dinâmico” (p. 3).

Ainda na introdução, o programa traz a importância do “combate” às desigualdades econômicas e sociais como condição necessária para garantia do status de cidadãos a homens e mulheres iguais perante a lei, afirmando que “é preciso um esforço político e cultural para que se afirme no País o princípio da igualdade” (p. 3). Explica que não basta que as causas econômicas da desigualdade sejam combatidas, mas também as discriminações existentes relacionadas a gênero, raça, etnia etc. Afirma que “a exclusão social, que tem no desemprego a sua principal expressão, afetando milhões de homens e mulheres, lança diariamente muitas pessoas na desesperança, quando não na criminalidade” (p. 4).

Na sequência, o programa apresenta uma breve crítica ao governo anterior, afirmando que a inflação foi contida, mas que o governo fracassou ao não criar condições melhores para o povo e para o crescimento sustentável no país. Diante disso, a desigualdade continuou em níveis inaceitáveis, o desemprego cresceu, e “a indigência e a marginalização social aumentaram, com milhões de famílias sem ter sequer o que comer” (p. 8), sendo apresentado que a superação desse quadro merece atenção especial.

Fica evidenciado no plano que o governo trabalhará “por um novo padrão de desenvolvimento, com crescimento econômico, inclusão social e justiça ambiental” (p. 14), e são apresentadas propostas de reformas diversas, como agrária, da previdência, trabalhista, política etc. No item que discute desenvolvimento, distribuição de renda e estabilidade, afirma-se que “o desenvolvimento com justiça social implica uma ruptura com duas tendências históricas da sociedade brasileira: a excessiva

dependência externa e a aguda concentração de renda, que gera forte exclusão social” (p. 25). É relevante observar no capítulo anterior deste texto, que abordou a formação sócio-histórica do Brasil, que a concentração de renda, manifestada na desigualdade social, é uma característica marcante do país. O desenvolvimento do capitalismo no Brasil acentuou ainda mais essa concentração. Além disso, os governos petistas não conseguiram romper com a lógica subjacente que perpetua essa desigualdade.

Adiante, apresenta como prioridades relativas à dimensão social algumas estratégias, entre elas a ampliação de empregos objetivando reduzir o desemprego, a melhoria no perfil de distribuição de renda, o aumento do salário mínimo, a crescente universalização de moradia própria e dos direitos sociais básicos (saúde, educação, previdência e proteção do emprego) e “o combate à fome e à pobreza absoluta, com assistência social aos excluídos” (p. 25).

O plano afirma que o aumento do desemprego, precarização do emprego, estagnação dos níveis de renda e sua má distribuição, aumento da concentração da propriedade e encarecimento dos serviços públicos essenciais “caracterizam a situação de exclusão social produzida pelas políticas liberais que urge corrigir” (p. 30). Não fica claro do que se trata essa “correção” das políticas liberais criticadas, ainda que, saibamos, que não houve mudança no direcionamento político nesse sentido, pois o governo reafirmou as políticas neoliberais.

Na sequência, afirma que o novo modelo de governo priorizará três aspectos, sendo eles “(a) o crescimento do emprego; (b) a geração e distribuição de renda; e (c) a ampliação da infraestrutura social” (p. 30). Para tanto, menciona ações nas diversas frentes setoriais da política pública, como saneamento, transporte, habitação, educação, saúde, previdência etc., priorizando atuar no sentido da “ampliação da oferta e do acesso da população aos serviços públicos e à infraestrutura social” (p. 31), reforçando os acessos das populações e regiões mais pobres.

Ainda sobre a questão da renda, aponta para uma alternativa de complementação da renda familiar, que seria “a instituição de uma renda mínima associada à educação (como o programa bolsa escola), abrangendo todo o território nacional”. Destaca que “o bolsa escola do governo federal é ainda muito tímido quanto aos benefícios e se sustenta numa visão estanque e insuficiente do problema da exclusão social” (p. 31).

Em item denominado “Inclusão social”, reconhece-se que “as políticas sociais quase sempre foram tratadas no Brasil como questões marginais, vinculadas ao assistencialismo” (p. 39). Em vista disso, propõe mudar essa lógica das políticas sociais rompendo com ações fragmentadas e com o padrão clientelístico das mesmas, que “descaracterizam as políticas sociais no Brasil em todas as esferas, do município à União” (p. 39). Sublinha que, “além da dispersão e fragmentação que atingem os programas sociais do governo federal, eles operam com o princípio da focalização, como se a pobreza fosse residual” (p. 41). Ressalta que, “para enfrentar a questão social no Brasil e reverter esse quadro, é necessário um movimento duplo: rever o modelo de desenvolvimento adotado e implementar uma nova geração de políticas públicas de inclusão social de caráter universal e sem fragmentação” (p. 41). Sabe-se, contudo, que as políticas neoliberais às quais o governo Lula deu continuidade não superaram a lógica da fragmentação, com vistas a alcançar a universalidade, pois, dentro da proposta do Estado mínimo, essa realidade é incompatível.

Seguindo, o programa referencia o estabelecimento de metas sociais para orientar na atuação do Conselho de Desenvolvimento Social na “implementação articulada e integrada dos programas nacionais de enfrentamento da pobreza, do desemprego, da desigualdade de renda e das carências educacionais” (p. 41).

No item denominado “Programa de Combate à Fome”, afirma-se que “a miséria no Brasil não é algo ocasional, mas resultado de um processo histórico que não resolveu questões básicas” (p. 43). Isso sugere que a miséria poderia ter sido erradicada caso essas questões, chamadas de básicas, tivessem sido tratadas, o que anula a compreensão de que a pobreza advém do próprio funcionamento do sistema capitalista. Propõe alternativas imediatas para o alívio da fome, como o “cartão alimentação” e afirma que “é possível eliminar a fome, assim como acabar com o analfabetismo e com as outras mazelas sociais próprias da ausência de políticas públicas adequadas” (p. 44), mais uma vez colocando nas medidas administrativas governamentais a solução para as mazelas sociais.

Ao falar sobre a política de assistência social, faz uma crítica ao governo FHC, dizendo que “a política do atual governo não respeita as definições constitucionais e legais e, mais que isso, aprofunda as relações clientelistas, assistencialistas e tuteladoras, promovendo ações focalizadas, seletivas e desconectadas das demais políticas sociais” (p. 51). Em seguida, afirma: “nosso governo, ao contrário, estará

comprometido com a universalização dos direitos, sem clientelismo nem tutelas” (p. 51).

Já no seu segundo plano de governo, que conta com uma apresentação mais enxuta, intitulado de “Programa de Governo 2007/2010”, a palavra “pobreza” aparece 4 vezes; “pobres” é mencionada 2 vezes; e miséria, 1 vez. Logo nas páginas iniciais, recorda que Lula assumiu o país em 2002 com “milhões de homens, mulheres e crianças vivendo abaixo da linha da pobreza” (p. 5) e remonta que, com seu primeiro governo, o Brasil ingressou em uma etapa de desenvolvimento sustentável, afirmando que “as mudanças são visíveis, como atestam principalmente a expansão do emprego e da renda de milhões de brasileiros” (p. 5).

Contudo, reconhece que, “apesar dos grandes avanços logrados no primeiro mandato deste Governo, há um longo caminho a percorrer para enfrentar com êxito a aflitiva situação em que vivem ainda milhões de brasileiros” (p. 6). Aponta, igualmente, que há uma combinação de fatores que dará ao segundo mandato uma “qualidade historicamente inédita”, entre eles a “redução da fome, da miséria e das desigualdades, por meio da ampliação dos programas sociais”. Neste momento do texto, o programa fala na “redução” da fome e da miséria, e não na erradicação, o que torna a iniciativa mais realista, uma vez que a solução apresentada é a ampliação dos programas sociais. Em outro trecho, afirma que o feito do governo Lula no primeiro mandato “mostrou seu compromisso com um projeto nacional de desenvolvimento, que ponha fim à exclusão e à pobreza” (p. 8). Frisa também a possibilidade de um projeto que ponha fim à pobreza.

No item “Compromissos com o povo brasileiro para continuar mudando”, apresenta um tópico nomeado “combate à exclusão social, à pobreza e à desigualdade” no qual se afirma que continuará avançando na “erradicação da fome, manterá e ampliará as exitosas políticas sociais até agora implementadas no Programa Fome Zero, especialmente na Bolsa Família” (p. 9). Além disso, assume vários outros compromissos relacionados ao “combate” à pobreza, como dar maior profundidade ao combate à concentração regional e social de renda e riqueza, ampliar as oportunidades de emprego, trabalho e renda, avançar na consolidação do SUS, ampliar investimentos que garantam acesso à moradia digna, acesso a ensino de qualidade, acesso a transporte público, entre outros. Completa dizendo que, “para mudar as condições de vida dos cidadãos, é necessário mudar o país,

democratizando o acesso às riquezas, fortalecendo a participação popular e criando oportunidades para todos os brasileiros e brasileiras” (p. 9).

Assegura que a “luta pela inclusão social e o combate à pobreza exigem um crescimento mais acelerado da economia – bem acima dos níveis atuais – com preços estabilizados, equilíbrio fiscal e redução da vulnerabilidade externa” (p. 10). Propõe gerar mais empregos por meio da expansão do investimento público e do estímulo ao investimento privado, definir uma política de recuperação do poder de compra do salário mínimo, ampliar inserção de jovens, mulheres e pessoas com mais de 40 anos no mercado de trabalho, entre outras ações setoriais.

Denomina o plano de governo como “primeira frente de combate à fome, pobreza e de enfrentamento à desigualdade social, no patamar já alcançado, especialmente quanto ao poder aquisitivo dos benefícios transferidos” (p. 27) e advoga “expandir a rede de serviços básicos para os beneficiários do Bolsa Família, em especial no campo do trabalho e da renda, através de programa interministerial que promova a auto suficiência das famílias atendidas” (p. 27). Consolida igualmente o SUAS, “expandindo territorialmente a presença do Estado junto às famílias em situação vulnerável, por meio da rede de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), articulada aos outros sistemas públicos” (p. 27).

Já o primeiro plano de governo apresentado por Dilma, com a chamada “13 compromissos de Dilma Rousseff”, é bastante conciso e evidencia que seu governo será uma continuidade do governo Lula. No referido programa, a palavra “pobreza” é mencionada 4 vezes; “pobres”, 6 vezes; e “miséria” não aparece no documento.

Na apresentação, alude às conquistas dos governos Lula, chamando a atenção para as “melhorias substanciais nas condições de vida de homens e mulheres” (p. 3) e que o governo petista “conseguiu, pela primeira vez em nossa história, articular crescimento da economia com forte distribuição de renda, inclusão e ascensão social” (p. 3). E ainda, apresenta dado sobre a pobreza, reforçando que “mais de 36 milhões de homens e mulheres ascenderam à classe média e 28 milhões saíram da pobreza” (p. 3).

Comenta ainda que alguns fatores contribuíram para a democratização de oportunidades para milhões de cidadãos, citando, como exemplo, políticas sociais, entre elas o Bolsa Família, o crescimento do emprego e a valorização do salário mínimo, aumentos salariais superiores à inflação, fortalecimento da Previdência, entre

outros. Destaca que as políticas sociais do governo Lula “não foram complemento compensatório de orientações econômicas conservadoras [...] elas são, pois, o elemento estruturante de uma nova política econômica que elegeu a ascensão social e a geração de empregos como suas prioridades” (p. 4). Ainda salientando os feitos dos governos petistas anteriores, faz alusão às ações de inclusão social através de políticas setoriais diversas, como, por exemplo, o PROUNI, que “beneficiou até agora 704 mil estudantes pobres” (p. 5) ou o Programa de Farmácias Populares<sup>119</sup> instituído pelo governo Lula.

Um dos compromissos assumidos no programa para o novo governo menciona o crescimento na renda da população pobre, propondo “crescer mais, com expansão do emprego e da renda, com equilíbrio macroeconômico, sem vulnerabilidade externa e desigualdades regionais” (p. 9), sugerindo que “a política macroeconômica será consistente com o equilíbrio fiscal, com o controle da inflação, com uma baixa vulnerabilidade a choques e com o crescimento mais rápido na renda das camadas mais pobres da população” (p. 9).

Outro compromisso apresenta a centralidade do empenho com o “combate” à pobreza, colocando como prioridade “erradicar a pobreza absoluta e prosseguir reduzindo as desigualdades, promover a igualdade, com garantia de futuro para os setores discriminados na sociedade” (p. 11). Apresenta que, “além do crescimento econômico, da expansão do emprego e da renda, da valorização do salário-mínimo, o Programa Bolsa Família continuará tendo papel relevante na inclusão social” (p. 11). Ao mencionar o Bolsa Família, destaca que ele abrangerá a totalidade da população pobre, enfatizando que, além de melhorar a condição de vida de milhões de brasileiros e impactar positivamente o crescimento econômico, “os programas sociais são o reconhecimento de direitos da cidadania e não medidas “assistenciais” como querem nossos adversários” (p. 10). No trecho, observa-se que o plano de governo reforça o “combate” à pobreza por meio da política social principal do governo, que é o Bolsa Família, além de sinalizar a percepção de que o programa de transferência de renda não é apenas uma medida assistencial.

---

<sup>119</sup> O programa Farmácia Popular foi instituído no Brasil em 2004, durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Ele foi criado com o objetivo de ampliar o acesso da população a medicamentos essenciais, oferecendo preços subsidiados para facilitar a compra de medicamentos.

Outrossim, indica que outras medidas serão complementares, como ampliação da geração de emprego e renda, intensificação da economia solidária e outros programas de capacitação e crédito que favoreçam o empreendedorismo, além da ampliação de iniciativas que, no governo Lula, promoveram a igualdade de direitos e de oportunidades para setores discriminados da sociedade, referindo-se a mulheres, negros, indígenas etc.

Frisa que “a erradicação da pobreza beneficiará não somente aos pobres, mas ao conjunto da sociedade” (p. 11) e promete um governo que dará atenção especial aos trabalhadores, bem como ao combate das formas precárias de trabalho. Nos demais compromissos, propõe inclusão social através de políticas setoriais como “garantir educação para a igualdade social, a cidadania e o desenvolvimento” (p. 13), expandir e melhorar o ensino público da pré-escola à pós-graduação, ou ainda “universalizar a saúde e garantir a qualidade do atendimento do SUS” (p. 15) e direcionar investimentos e compromissos com habitação, saneamento e vida digna para todos os brasileiros.

Já o segundo plano de governo da presidenta Dilma, intitulado “Mais mudanças, mais futuro” é mais extenso que o primeiro, porém, praticamente metade do documento se trata de apontamentos de conquistas dos governos petistas anteriores. Neste, a palavra “pobreza” aparece 15 vezes; “pobres” é mencionada 5 vezes; e “miséria”, 7 vezes. Na apresentação, retoma que os últimos mandatos dos governos PT foram de “profundas transformações econômicas e sociais e tornaram o Brasil mais justo [...]. Nenhum país conseguiu, em tão pouco tempo, tirar um contingente tão grande de pessoas da miséria” (p. 5). Afirma que, em 12 anos de PT, “fizeram uma revolução social pacífica, o mais amplo e vigoroso processo de mudança da história do país” (p. 5).

Após apontar as transformações que o PT realizou no país, o programa destaca que “é preciso inaugurar um novo ciclo de mudanças, para superar problemas estruturais e seculares que ainda impedem o desenvolvimento pleno de um país mais justo” (p. 5). Para tanto, propõe que esse novo ciclo seja estruturado em dois pilares básicos: solidez econômica e a amplitude das políticas sociais. É possível perceber que o programa sugere a superação de problemas estruturais, como é a questão da pobreza, com ações de ampliação das políticas sociais. Entendemos que não é

possível superar a pobreza através dessa medida, apesar de a mesma possibilitar a redução dos números do referido problema.

Além disso, afirma que “a tarefa de combater a extrema pobreza, que remonta à criação do Estado brasileiro, foi superada em pouco mais de uma década de governos integralmente comprometidos com o objetivo de mudar a realidade social do país” (p. 7). Compromete a manter-se em um modelo sustentável de desenvolvimento, “baseado no aumento de investimentos na economia, em inflação baixa, numa radical redução da pobreza, em redistribuição de renda e no fortalecimento do consumo de massa” (p. 8). No trecho, é possível perceber que o documento menciona a superação da pobreza extrema e a redução significativa da pobreza, o que são condições viáveis considerando tratar-se de uma "parte" do fenômeno da pobreza, e não da condição de pobreza como um todo.

Sobre a extrema pobreza, o programa apresenta o dado de que “desde 2003, 36 milhões de brasileiros foram tirados da extrema pobreza. Somente entre 2011 e 2013, com o Plano Brasil Sem miséria, 22 milhões de pessoas foram resgatadas da extrema pobreza” (p. 18). Ao apresentar os dados, afirma que “o governo Dilma pode, portanto, garantir a superação da extrema pobreza no Brasil, sob o critério de renda” (p. 18).

Assinala que o governo dará centralidade ao “combate” à pobreza e à miséria e de fazer política econômica sem suprimir direitos. Comenta também sobre a democratização do acesso à educação de qualidade: “por um lado, permite moldar uma nação democrática e soberana, fundada na disseminação do conhecimento e da cidadania, o que deve assegurar a perenidade da erradicação da miséria e da pobreza” (p. 19).

Em determinado momento do programa, afirma que pouco mais de uma década de governos do PT, o país está vencendo a batalha da miséria e a desigualdade. Aqui podemos questionar se estávamos efetivamente vencendo, ou apenas nos destacando devido à expansão das políticas sociais de "combate" à pobreza que, no final das contas, não a combatem, mas apenas proporcionam alívio?

Segue em outros trechos do programa se comprometendo a “aumentar cada vez mais a democracia econômica – a distribuição de renda e a eliminação da pobreza” (p. 33), bem como priorizar a luta pelos direitos humanos. Reafirma que o segundo mandato da presidenta Dilma persistirá “guiando nossas ações pelo

compromisso de que “o fim da miséria é só um começo”. [...] Queremos garantir que as famílias tiradas da extrema pobreza não voltem a ela. Que superem também a pobreza, como milhões já têm feito” (p. 36). Assegura que “é com essa diretriz que o segundo governo Dilma vai continuar incluindo as famílias mais pobres nos programas sociais” (p. 36). Por fim, sustenta que “por este conceito - o Estado vai aonde os pobres estão -, tão bem-sucedido no primeiro mandato da Presidenta Dilma, será consolidada nessa próxima fase uma das faces necessárias de uma efetiva Reforma do Estado, colocando-o a serviço dos que mais precisam”.

Ao analisarmos os planos de governo dos presidentes petistas, é nítido que o “combate” à pobreza aparece como uma preocupação central nas ações, sendo colocada como prioridade resolutiva nos documentos, assim como observado nos planos anteriores. É possível observar um ponto curioso, que é o fato de, apesar de ter ficado clara a relevância dada à causa, não foi um assunto repetidamente abordado nos documentos, com menções diversas, como nos planos anteriormente analisados. O que torna isso interessante é que os governos petistas foram os que mais investiram em políticas sociais, e, de uma forma geral, o “combate” à pobreza ganhou um patamar nunca visto na sociedade brasileira, o que não significa dizer que de fato houve uma proposta de “combate” definitivo à pobreza, uma vez que os governos aprofundaram nas práticas neoliberais.

Assim, é incontestável o reconhecimento e a preocupação com a situação da pobreza nos planos de governo. Quando o primeiro plano de Lula declara ter uma grande responsabilidade em enfrentar e superar o desafio histórico da exclusão social, isso indica o reconhecimento da dívida social ao admitir a pobreza como um problema histórico na sociedade brasileira. Ao abordar a realidade do país, mencionando a desigualdade, a indignação, entre outros aspectos, afirma que a superação desse quadro merece atenção especial, dando a entender que é possível superar esse quadro histórico, quando, na verdade, entendemos que é passível apenas de alívio e redução nos números da pobreza.

Em determinado momento do primeiro plano, ao afirmar que o desenvolvimento com justiça social implica romper com tendências históricas da sociedade brasileira, como a dependência externa e a intensa concentração de renda, que geram exclusão social, reduz-se a importância e a necessidade da existência do capitalismo periférico

para o desenvolvimento do capitalismo central. Sugerir que é possível romper com essas amarras sem alterar radicalmente a estrutura é ilusório.

Ao mencionar como prioridade da dimensão social o “combate” à fome e à pobreza absoluta, indica que será realizado por meio de assistência social aos excluídos, colocando a responsabilidade de "combater" um fenômeno estrutural nas ações administrativas do Estado. Além disso, ao criticar os programas sociais do governo anterior, afirmando que eles operam com focalização, como se a pobreza fosse residual, os governos petistas transmitem uma ideia de que as políticas por eles propostas são universais. No entanto, apesar de ampliarem o acesso às políticas públicas, também mantiveram o que chamamos de tripé da política social no neoliberalismo: privatização, focalização e descentralização.

Quando os planos sugerem que, para enfrentar a questão social no Brasil e reverter o quadro vigente, é necessário implementar uma nova geração de políticas públicas de inclusão social de caráter universal e sem fragmentação, ou quando assegura que a miséria no Brasil é resultado de um processo histórico que não resolveu questões básicas, adota uma visão reducionista da pobreza. Essa perspectiva implica que a pobreza pode ser solucionada ao resolver questões básicas e com medidas administrativas. Essa visão está presente em diversas passagens ao longo dos planos, como na segunda proposta de Lula, que afirma que seu primeiro mandato demonstrou seu compromisso com um projeto nacional de desenvolvimento que ponha fim à exclusão e à pobreza.

Ou ainda, afirma que é possível melhorar as condições de vida dos cidadãos democratizando o acesso às riquezas, fortalecendo a participação popular e criando oportunidades. Todas essas sugestões operam dentro da estrutura já existente, sem nenhuma orientação não reformista para abordar o que os programas chamam de "combate" à pobreza. Pelo contrário, no segundo plano de Lula, é afirmado que a luta pela inclusão social e o “combate” à pobreza exigem um crescimento mais acelerado da economia, como se isso fosse realmente solucionar o problema.

Nos programas de governo de Dilma, que claramente exaltam e propõem a continuidade dos feitos do governo Lula, a pobreza é tratada, aparentemente, de forma mais realista. Fala-se em erradicar a pobreza extrema, reduzir desigualdades, melhorar as condições de vida dos brasileiros, entre outras metas, apontando para condições possíveis de alcançar por meio da ampliação de políticas sociais,

permitindo-nos compreender uma perspectiva de mitigação da situação, e não na superação completa.

No segundo plano de Dilma, há um destaque significativo para a superação da extrema pobreza no Brasil com base no critério de renda, afirmando que "o fim da miséria é só um começo". O programa declara que o Estado irá onde os pobres estão, prometendo uma efetiva consolidação da Reforma do Estado, colocando-o a serviço dos que mais precisam. No entanto, como sabemos, os governos petistas mantiveram e aprofundaram a estrutura neoliberal do Estado. As propostas neoliberais para o "combate" à pobreza são baseadas em uma concepção de Estado mínimo, conforme delineado em item do capítulo 2 sobre a pobreza na tradição neoliberal. Portanto, afirmar que o Estado neoliberal vai onde os pobres precisam não condiz.

É certo que a postura de "dar centralidade ao combate à pobreza e à miséria" é claramente assumida nos planos dos governos petistas, assim como as diversas propostas relacionadas às políticas setoriais que abordam os múltiplos aspectos da pobreza. É inegável que houve um avanço muito significativo e importante para a classe trabalhadora, com a ampliação das políticas sociais e do "combate" à pobreza, especialmente o Bolsa Família, que representou as políticas de transferência de renda e trouxe alívio, funcionando como um paliativo. Os números apresentados no capítulo anterior sobre a redução da pobreza no país durante os governos petistas confirmam isso. Também é fato, todavia, que a pobreza foi apenas administrada e, de certa forma, controlada, seguindo a égide neoliberal e desconsiderando a estrutura geradora e causadora da pobreza persistente na contemporaneidade.

#### **4.5 Michel Temer (2016 – 2018)**

Michel Temer era vice-presidente de Dilma Rousseff. Quando o último mandato de Dilma foi interrompido por um processo de *impeachment*, resultante de um golpe institucional, Temer assumiu a presidência. Assim, ele permaneceu no cargo de maio de 2016 até dezembro de 2018. Dada a forma com que o presidente assumiu o governo, não existiu um plano de governo para a ocasião. Contudo, o partido de Temer, o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), elaborou uma breve proposta no ano de 2015, intitulada "Uma ponte para o futuro", que foi considerado

um marco na transição das políticas econômicas do governo de Dilma para o governo de Temer.

Esse documento apresenta um conjunto de diretrizes e medidas que o partido considerava necessárias para superar a crise econômica e política que o Brasil enfrentava na época e foi divulgado ainda durante o governo de Dilma Rousseff. Algumas reportagens do período chamam a atenção para a importância do documento, como matéria divulgada no jornal Agência Brasil, intitulada “Ações do governo Temer estarão baseadas no documento Uma Ponte para o Futuro<sup>120</sup>”, ou como menciona outra chamada, publicada no jornal O Globo, “Lançado pelo PMDB em 2015, o programa Um Ponte para o Futuro serve de base para o mandato do presidente Michel Temer<sup>121</sup>”.

Dessa forma, compreendemos que o documento teve um caráter direcionador das ações do governo Temer e, portanto, nós iremos utilizá-lo para analisar o lugar que a pobreza e seu “combate” ocupam no texto. No documento, a palavra “pobreza” e “pobres” aparecem uma vez cada, e a palavra “miséria” não é mencionada. Logo no início do texto, ele é apresentado como um programa e, de imediato, aparece a questão do “combate” à pobreza, afirmando que “este programa destina-se a preservar a economia brasileira e tornar viável o seu desenvolvimento, devolvendo ao Estado a capacidade de executar políticas sociais que combatam efetivamente a pobreza e criem oportunidades para todos” (p. 2). Mais à frente no documento, ressalta-se que “faremos esse programa em nome da paz, da harmonia e da esperança, que ainda resta entre nós”, permitindo-nos reforçar que o documento possui caráter de plano de governo.

Inicialmente, o documento contextualiza a situação do país naquele período, destacando que “chegamos à profunda recessão que se iniciou em 2014 e deve continuar em 2016” (p. 3). Também menciona que a “estagnação econômica e o esgotamento da capacidade fiscal do Estado não são fenômenos restritos apenas à esfera econômica. São fontes de mal-estar social e de conflitos políticos profundos” (p. 3). Enfatiza ainda que “partimos de um ponto em que o Estado, embora grande,

---

<sup>120</sup><https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-05/acoes-do-governo-temer-estarao-baseadas-no-documento-uma-ponte-para-o>

<sup>121</sup><https://oglobo.globo.com/politica/como-estao-as-principais-propostas-do-programa-uma-ponte-para-futuro-21179941#ixzz8dvtknq7T>

não presta os serviços que parece prometer e a economia, ainda pobre ou de renda média, está longe de oferecer oportunidades e renda adequada para a maioria absoluta da população” (p. 3).

Diante dessas e de outras justificativas apresentadas no documento, que repetidamente destacam a preocupação com o desajuste fiscal, afirmando que "chegou a um ponto crítico" (p. 5), e, com a rigidez orçamentária que dificultava a alocação de recursos, foram apresentadas propostas para que o país pudesse sair da situação em que se encontrava. Essas propostas incluíam crescimento econômico, reformas orçamentárias, flexibilização dos destinos dos gastos públicos, redução da taxa básica de juros, reforma da previdência social e a revogação da indexação dos benefícios pelo salário mínimo, entre outras.

Deixou claro que a solução para sair da crise seria “muito dura para o conjunto da população, terá que conter medidas de emergência, mas principalmente reformas estruturais” (p. 5). Pois bem, foi a partir desse documento que as medidas citadas no capítulo anterior foram tomadas durante o governo Temer, simbolizando um conjunto de ações que impactaram as políticas sociais de maneira geral e, conseqüentemente, no “combate” à pobreza.

Em alguns momentos do texto, aponta para uma relevância da questão das políticas públicas, como ao comentar que “em parte estes aumentos se devem a novos encargos atribuídos ao Estado pela Constituição, muitos deles positivos e virtuosos, na área da saúde, da educação e na assistência social. Nestes casos, o aumento das despesas públicas foi uma escolha política correta e que melhorou nossa sociedade” (p. 5 e 6). Afirma também: “a maioria absoluta da população ainda sofre de baixo poder de compra e de consumo e mesmo suas necessidades humanas básicas ainda não estão atendidas. Crescer a economia não é uma escolha que podemos fazer, ou não. É um imperativo de justiça, um direito que a população tem diante do Estado” (p. 8).

Uma das medidas consideradas fundamentais esclarece a postura do governo em relação ao nosso objetivo ao afirmar que é necessário "estabelecer uma agenda de transparência e avaliação de políticas públicas, que permita a identificação dos beneficiários e a análise dos impactos dos programas. O Brasil gasta muito com políticas públicas, mas obtém resultados piores do que a maioria dos países relevantes" (p. 19).

Considerando nosso objetivo de análise, que é a relevância da pobreza no documento, observa-se que, apesar de mencionada em alguns momentos breves, não é uma questão central e de destaque no documento, ao contrário do que ocorreu nos documentos anteriores. O que se destaca como mais significativo é a necessidade de ajuste fiscal e redução de gastos públicos.

Conforme discutido no capítulo anterior, o breve período do governo Temer caracterizou-se por um retrocesso significativo nas políticas sociais em geral, refletido nas propostas e reformas de cunho exacerbadamente neoliberal que marcaram sua gestão. Tais medidas foram justificadas pela necessidade de conter o déficit fiscal, o que agravou o drama social da desigual sociedade brasileira.

#### **4.6 Bolsonaro (2019 – 2022)**

Jair Bolsonaro foi eleito em 2018 e assumiu seu mandato em janeiro de 2019. Apresentou um plano de governo intitulado "Caminho da prosperidade - plano de propostas de governo". Na sua proposta, a palavra "pobreza" não é mencionada, enquanto "pobres" e "miséria" são mencionadas três vezes cada. O programa exhibe, na primeira página, um versículo bíblico e, em todas as demais páginas, inclui um *slogan* no canto esquerdo que diz "Brasil acima de tudo, Deus acima de todos", evidenciando a postura não laica e conservadora do governo. O documento começa afirmando que "propomos um governo decente, diferente de tudo aquilo que nos leve a uma crise ética, moral e fiscal" (p. 2), e um governo que "defenda e resgate o bem mais precioso de qualquer cidadão: a liberdade" (p. 2).

No programa, a liberdade, a propriedade privada e a família são enaltecidas como valores sagrados a serem preservados. O documento menciona que, "quebrado o atual ciclo, com o Brasil livre do crime, da corrupção e de ideologias perversas, haverá estabilidade, riqueza e oportunidades para todos tentarem buscar a felicidade da forma que acharem melhor" (p. 5). Neste ponto, sugere-se que resolver questões relacionadas ao crime, corrupção e ideologia perversa é suficiente para alcançar riqueza e oportunidades para todos, simplificando a complexidade que é a realidade.

Destaca que "uma nação fraterna e humana, com menos excluídos, é mais forte" (p. 5), que o governo fará "os ajustes necessários para garantir crescimento com inflação baixa e geração de empregos" (p. 10) e que segurança, saúde e educação

são prioridades. Exemplifica que “as economias de mercado são historicamente o maior instrumento de geração de renda, emprego, prosperidade e inclusão social”. E completa que, “graças ao liberalismo, bilhões de pessoas estão sendo salvas da miséria em todo o mundo” (p. 13).

Na seção que aborda desafios urgentes, são destacados vários tópicos, e nenhum deles menciona diretamente o "combate" à pobreza. Um dos temas menciona que, no ano em questão, havia 13 milhões de desempregados, um índice que naturalmente impacta os números da pobreza, sendo este o dado mais próximo relacionado à questão da pobreza presente no documento.

Elege 3 linhas de ação para o governo: “segurança e combate à corrupção”, “saúde e educação” e “economia”. Ao apresentar propostas dentro dessas linhas, afirma que “a prioridade é gerar crescimento, oportunidades e emprego, retirando enormes contingentes da população da situação precária na qual se encontram” (p. 51). Sustenta que “nunca haverá estabilidade social na presença de fome, violência, miséria e de altas taxas de desemprego” (p. 51) e que “um país justo deve propiciar aos mais pobres oportunidades para que superem suas dificuldades e prosperem” (p. 51). Apresenta que, para atingir os objetivos sociais, os brasileiros devem evitar o populismo e garantir que o descontrole das contas públicas não represente uma ameaça, destacando que o desemprego e a miséria são consequências do desequilíbrio fiscal. Mais adiante afirma que “o debate sobre privatização, mais do que uma questão ideológica, visa a eficiência econômica, bem-estar e distribuição de renda [...] No Brasil, esse debate envolve um elemento extra: o equilíbrio das contas públicas (p. 61).

No plano, a única proposta que menciona uma política de “combate” à pobreza é a que fala que se pretende instituir uma renda mínima para todas as famílias brasileiras, com valor acima da Bolsa Família e esclarece: “vamos deixar claro: nossa meta é garantir, a cada brasileiro, uma renda igual ou superior ao que é atualmente pago pelo Bolsa Família” (p. 63).

Ao analisar o plano de governo de Jair Bolsonaro, é evidente que a pobreza não possui relevância no documento, embora haja breves e superficiais menções que tangenciam essa questão de forma indireta. O documento simplifica a complexidade da realidade ao abordar superficialmente problemas sociais, incluindo a miséria. Em certo momento, afirma que desemprego e miséria são causados pelo desequilíbrio

fiscal, promovendo uma compreensão simplista e descontextualizada da questão social brasileira.

Apesar de manifestar interesse por um país mais justo, com estabilidade social e a retirada da população da precariedade, o documento apenas menciona essas aspirações sem dedicar um espaço relevante às políticas públicas como estratégia de "combate" à pobreza, exceto pela proposição de uma renda mínima para toda a população. O governo de Jair Bolsonaro foi marcado por vários ataques aos direitos sociais, regressão nos programas sociais preexistentes e aprofundamento das tendências neoliberais, como discutido no capítulo anterior.

#### **4.7 Modelos embrionários, planos de governo e a internacionalização do “combate” à pobreza: uma análise dialética**

Relacionar os modelos embrionários de "combate" à pobreza com os planos de governo analisados e as iniciativas de internacionalização do "combate" à pobreza é uma tentativa de compreender as contradições que permeiam o fenômeno na dinâmica da realidade, levando em conta a sua complexidade. É examinar as contradições estruturais que geram e fazem perpetuar a pobreza, assim como a maneira pela qual ela é "combatida". Assim, iniciamos a reflexão neste item parafraseando Telles (1993, p. 2), ao afirmar que “como problema que inquieta e choca a sociedade, a pobreza é percebida como o efeito indesejado de uma história sem autores e responsabilidades”. A frase de Telles revela uma verdade, pois a naturalização da pobreza, “encenada como algo externo a um mundo propriamente social, como algo que não diz respeito aos parâmetros que regem as relações sociais” (Telles, 1993, p. 2), acompanha o fenômeno e todas as suas manifestações.

Essa naturalização, ou percepção da pobreza como um fenômeno "criado por si só", está intrinsecamente ligada às determinações da vida social regidas pela sociabilidade capitalista. Esse sistema de produção e reprodução das relações sociais permite a predominância da a-historicidade, fazendo com que as compreensões hegemônicas da realidade se afastem de uma visão crítica e profunda da totalidade. Isso inclui a realidade econômica, política e social, bem como os interesses e conflitos de classe, em outras palavras, a complexa estrutura como um todo. É precisamente para superar essa superficialidade e buscar uma análise mais profunda que

apresentamos nossa compreensão sobre a pobreza e o contexto em que ela está inserida, movimento iniciado desde o primeiro item deste texto.

Assim, ao considerar o "combate" à pobreza como tema central, colocamo-nos a pensar em alguns questionamentos que contribuam com a construção da trama reflexiva dentro dos objetivos deste texto. Para tanto, colocam-se algumas questões norteadoras. Seriam as estratégias atuais de "combate" à pobreza, especialmente aquelas delineadas nos planos de governo, mantenedoras da lógica dos modelos embrionários? A internacionalização do "combate" à pobreza representa um avanço em termos objetivos na luta contra a pobreza? O "combate" à pobreza realmente existe? O "combate" à pobreza é uma realidade efetiva ou apenas uma maneira de se referir à gestão e ao controle da pobreza?

Ao reafirmar a concepção de pobreza que fundamenta esta reflexão, é crucial situá-la no cerne do desenvolvimento capitalista e nas contradições que dele emergem, especialmente a contradição entre capital e trabalho, ou entre acumulação e miséria. A pobreza é um produto inerente do sistema capitalista, necessária e ineliminável para o desenvolvimento progressivo desse modo de produção. Com o aumento do grau de exploração do trabalho, que se intensifica à medida que o sistema se desenvolve e com a elevação da taxa de mais-valia, a superpopulação relativa cresce constantemente.

Essa condição possibilita a pressão sobre os salários, mantendo-os baixos, já que sempre existe uma massa considerável de trabalhadores disponíveis e necessitados de vender sua força de trabalho para sobreviver. Conforme afirmou Marx, (2013, p. 719), "quanto maiores forem a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e o vigor de seu crescimento e, portanto, também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva de seu trabalho, tanto maior será o exército industrial de reserva". Portanto, a existência e o aprofundamento da superpopulação relativa intensificam a concorrência por vagas de emprego, dado que o mercado não comporta todos os que necessitam vender sua força de trabalho, obrigando-os a lutar por sua sobrevivência. Como afirma Marx (2013, p. 694), "a esfera de exploração e dominação do capital não faz mais do que ampliar-se juntamente com as próprias dimensões desse capital e com o número de seus súditos".

O aumento da composição orgânica do capital, isto é, o maior investimento em máquinas e tecnologia, que reduz a necessidade de trabalhadores na produção, é um

aspecto fundamental do processo de desenvolvimento e acumulação capitalista. Dessa forma, uma parte variável da força de trabalho torna-se excedente em relação às necessidades de produção e acumulação. Portanto, o desemprego generalizado não resulta simplesmente do desenvolvimento das forças produtivas, mas sim do desenvolvimento das forças produtivas sob a lógica do modo de produção capitalista. Conseqüentemente, a população trabalhadora excedente, ou o exército industrial de reserva, é uma condição necessária para a acumulação de capital. Em outras palavras, podemos afirmar que sua existência é intrínseca ao processo de acumulação capitalista.

Ao considerar as diferentes categorias que compõem a superpopulação relativa, destacamos aqui a categoria estagnada, na qual se expandem com maior rapidez a pauperização e a miséria (Oliveira, 2010). Tal categoria é caracterizada por trabalhadores que vivem em condições precárias, com empregos de baixa remuneração e frequentemente subempregados ou desempregados. Representam a camada mais marginalizada da força de trabalho, comumente presa a ocupações informais e sem acesso a direitos trabalhistas e sociais adequados. Contudo, esses trabalhadores desempenham um papel crucial na economia capitalista, pois, apesar de viverem em condições de precariedade, ainda estão conectados ao mercado de trabalho e podem ser absorvidos ou descartados conforme as necessidades do processo de acumulação. Esse fenômeno é determinante para compreender a intensificação da pobreza no contexto do desenvolvimento capitalista.

Entendido que a pobreza, na atualidade, é, portanto, fruto das relações capitalistas, uma expressão da questão social, podemos avançar ao afirmar que essa pobreza é um fenômeno multidimensional, ou seja, possui dimensões diversas que vão além da ausência de renda, que é uma de suas expressões. Ela se expressa ainda na falta de bens materiais, na privação de direitos e oportunidades, na dificuldade de acesso a tratamentos e de cuidados de saúde, na moradia e saneamento, entre outras formas objetivas que compõem a sobrevivência na sociedade capitalista. Como observado por Yazbek (2012), essa carência inclui oportunidades limitadas, falta de informações, de possibilidades e de esperança. Segundo Sposati (1998), a pobreza não se limita apenas à incapacidade de satisfazer as condições mínimas de sobrevivência, mas também à frustração das expectativas

de acesso a certos privilégios que o modelo de produção de bens especiais gerou na população.

Dessa forma, quando falamos sobre a pobreza, estamos “nos referindo a uma forma de inserção na vida social, a uma condição de classe e, portanto, abordamos a pobreza como categoria histórica e socialmente construída” (Yazbek, 2012, p. 290).

A pobreza não é simplesmente fruto de circunstâncias que afetam determinados indivíduos (ou famílias) desprovidos de recursos que o qualifiquem para o mercado de trabalho. O pauperismo está inscrito nas regras que organizam a vida social. É isso que permite dizer que a pobreza não é apenas uma condição de carência, passível de ser medida por indicadores sociais. É, antes de mais nada, uma condição de privação de direitos, que define formas de existência e modos de sociabilidade (Telles, 1993, p. 6).

Apesar da complexidade que envolve a pobreza, comumente ela é avaliada por meio de indicadores de emprego e renda, “ao lado do usufruto de recursos sociais que interferem na determinação do padrão de vida, tais como saúde, educação, transporte, moradia, aposentadoria, dentre outros” (Yazbek, 2012, p. 291). Em outras palavras, a medida geralmente utilizada para identificar os pobres é predominantemente financeira, relacionando-se àqueles incapazes de garantir sua própria subsistência. Esse conjunto de pessoas, socialmente identificadas como pobres, enfrenta realidades que incluem desemprego, trabalho informal, condições precárias de moradia, acesso limitado à educação, saúde e infraestrutura básica, entre outros desafios. Vivenciam ainda ambientes com alta criminalidade, insegurança alimentar, discriminação, preconceito, além de enfrentar cansaço e exaustão diante da luta pela sobrevivência diária.

Na associação direta da pobreza com a ausência de renda, o trabalho ganha uma importante dimensão, em que “a posse de uma carteira de trabalho, mais do que uma evidência trabalhista, opera como uma espécie de rito de passagem para a existência civil” (Telles, 1993, p. 6). Nesse contexto, o trabalho aparece como algo sacro, como condição de saúde, de vida e de sobrevivência na sociedade contemporânea. Parafrazeando uma frase crítica de Ianni (1991), o trabalho não é castigo, é santificação das criaturas; tudo o que nasce do trabalho é bom; tudo que se amontoa do trabalho é justo; tudo o que se assenta no trabalho é útil.

Ao discutirmos a centralidade do trabalho, é pertinente revisitar os modelos embrionários de "combate" à pobreza, abordados com mais elementos no primeiro capítulo. Nos primórdios do desenvolvimento da sociedade capitalista, quando a pobreza se tornou um problema crescente, os pobres eram frequentemente rotulados como vagabundos, caracterizados pela falta de vínculo com um trabalho que garantisse sua subsistência. As legislações destinadas a "combater" a pobreza sugeriam que os homens pobres deveriam ser úteis para o trabalho assalariado.

O "proletariado inicial" (Linebaugh, 1984), vagabundos, ociosos ou mendigos, representava a população pobre da época, possivelmente correspondendo hoje ao que chamamos de desempregados, e os modelos embrionários de "combate" à pobreza geralmente focavam em punições para a "vagabundagem" ou para a pobreza. A Lei dos Pobres, por exemplo, fornecia assistência aos necessitados, em que os incapazes recebiam subsídios em dinheiro e os capazes eram obrigados a trabalhar nas *workhouses*, "cuja organização interna desencoraja os miseráveis de buscar nelas fuga contra a morte pela fome" (Marx, 2010b, p. 53). Outro exemplo de "combate" embrionário à pobreza foi a *Speenhamland Law*, que operava como uma forma de transferência de renda com um valor mínimo para a sobrevivência, mas foi interrompida por interferir no desenvolvimento do mercado de trabalho. Conforme apontaram Duayer e Medeiros (2003), o cuidado com o pauperismo ocorria por meio da beneficência de maneira burocrática. Com o enorme aumento da pobreza, houve uma reforma na legislação, quando a pobreza foi atribuída a uma deficiência administrativa. Com a Nova Lei dos Pobres, a assistência passou a ser oferecida internamente nas *workhouses* e retomou o trabalho obrigatório para os pobres aptos às atividades laborais.

Os modelos embrionários de "combate" à pobreza tinham como norte a assistência e o controle da população pobre. As legislações reforçavam a centralidade do trabalho assalariado na sociedade e eram orientadas para fornecer apenas o necessário para a sobrevivência, garantindo que os pobres permanecessem disponíveis para o trabalho. Pode-se afirmar, portanto, que essas legislações seguiam uma linha de alívio e assistência aos necessitados incapazes de trabalhar e faziam a administração da pobreza junto ao incentivo — leia-se obrigatoriedade — ao trabalho. Em outras palavras, elas realizavam a gestão da população pobre.

Marx (2010b), ao falar do pauperismo dos trabalhadores na Inglaterra na década de 1840, menciona sobre a Lei dos Pobres e afirma que essa legislação consiste “na obrigação imposta às paróquias de socorrer os seus trabalhadores pobres, no imposto para os pobres, na beneficência legal. Essa legislação – a assistência por via administrativa – durou três séculos” (Marx, 2010b, p. 51).

Os planos de governo analisados, elaborados pouco menos de 200 anos após a última atualização da Lei dos Pobres, não apresentam grandes inovações na lógica de "combate" à pobreza. Embora seja evidente que houve avanços em diversas frentes da política social, a lógica subjacente ao "combate" à pobreza permaneceu inalterada. Inclusive, ao reconhecermos esse avanço, é importante refletir por que eles ocorreram predominantemente a partir da década de 1990 no Brasil, enquanto, antes da redemocratização, não havia propostas diretamente relacionadas ao “combate” à pobreza, e a política social, de maneira geral, progredia lentamente. Por que a pobreza se tornou objeto de “combate” apenas a partir desse período?

Isso ocorre justamente porque a pobreza vai assumindo um aspecto cada vez mais generalizado à medida que o capitalismo se desenvolve, aprofunda-se e avança na produção ampliada. É paradoxal, assim como o próprio sistema, observar que exatamente durante a vigência do neoliberalismo, no contexto do Estado mínimo, as políticas sociais e, conseqüentemente, o “combate” à pobreza ganham destaque nos discursos governamentais e nas propostas relacionadas.

Como discutido anteriormente, o processo de reorganização do capital pós-década de 1970, que adentra no Brasil na década de 1990, é caracterizado pela combinação da reestruturação produtiva e do trabalho, ajuste neoliberal e hegemonia das finanças. Esse processo resultou em uma sociedade dominada por um complexo de problemas sociais, exacerbação da questão social e, como principal expressão, um aumento exponencial da pobreza. Enfrentar esse desafio tornou-se uma necessidade no cenário contemporâneo, e, então, é no contexto neoliberal, que o Estado mínimo e o livre mercado retomam sua presença na conjuntura estatal, impactando diretamente as políticas públicas e, conseqüentemente, o “combate” à pobreza. Sob a perspectiva neoliberal, o Estado deve atuar principalmente para garantir o funcionamento do sistema capitalista e manter a população pobre ao menos viva, garantindo, assim, que os proprietários dos meios de produção disponham da força de trabalho necessária para manter a estrutura em funcionamento. Contudo, é

evidente que as propostas voltadas ao "combate" à pobreza se limitam a uma oferta mínima de ações pelo Estado, adotando uma perspectiva de focalização ou seletividade, direcionadas aos mais comprovadamente miseráveis.

Como Telles (1993) observa, a pobreza acompanha a história brasileira, compondo o elenco dos problemas. No entanto, antes da década de 90, no Brasil, embricado profundamente nas marcas de sua formação social, a prática de simplesmente ignorar a pobreza era muito evidente. Por isso afirmamos que as políticas destinadas ao "combate" à pobreza só começaram a aparecer de fato no período pós-redemocratização, durante a transição para o neoliberalismo. Anteriormente, o que predominava eram iniciativas de benemerência e solidariedade.

Até 1930, conforme mencionado por Sposati et al. (2010), a consciência social no Brasil não reconhecia a pobreza como parte da questão social; os pobres eram vistos como grupos especiais, marginais ou doentes. Quando a pobreza se tornava uma preocupação do Estado, era frequentemente abordada com políticas de controle e repressão. Durante a Era Vargas, houve um avanço significativo relacionado às primeiras propostas de política social, embora sem um foco específico no "combate" à pobreza. As políticas criadas nesse período estavam principalmente voltadas para fortalecer o capital, e não para enfrentar diretamente a pobreza. É importante notar que as medidas assistenciais visavam principalmente adaptar a força de trabalho às necessidades da indústria em expansão. Enquanto isso, aos trabalhadores pobres e desempregados restavam as instituições de caridade, muitas delas de natureza religiosa e filantrópica. Entre 1945 e 1964, conforme observado por Santos (2012) e Behring e Boschetti (2011), as propostas de "combate" à pobreza e as políticas sociais foram insignificantes.

Durante o governo militar, é importante ressaltar que, embora tenha havido um crescimento significativo da política social em resposta às demandas sociais e uma manifestação de interesse em "eliminar" focos de pobreza, essa política social estava fundamentalmente vinculada ao crescimento econômico e servia como um meio de controle sobre as camadas mais pobres da população. Conforme Oliveira (2017b) argumenta, o governo continuou a adotar políticas assistencialistas e de caridade, caracterizadas por programas que enfatizavam a seletividade e a precariedade dos serviços, enquanto controlava a pobreza por meio da repressão policial e moral, ignorando o crescimento da população pobre.

Já do governo Sarney em diante, ou seja, após a redemocratização, observamos uma clara preocupação com o “combate” à pobreza nos planos de governo, indicando, como mencionado, que, durante a transição e o amadurecimento do período neoliberal, essa preocupação assume um novo contexto. Vemos um cenário em que a pobreza se generaliza, o modo de produção capitalista se aprofunda, as contradições inerentes se intensificam, e cresce a superpopulação relativa.

Contudo, nos planos de governo analisados, em nenhum momento surge uma perspectiva mais crítica da pobreza. Isso não ocorreu nem mesmo nas propostas dos governos petistas, que investiram significativamente mais que os demais em políticas de “combate” à pobreza. A pobreza é sempre apresentada de maneira abstrata e generalizada, como um fenômeno autônomo e independente. Com exceção dos planos de Temer e Bolsonaro, a pobreza recebeu atenção especial nos demais, ocupando um espaço significativo nos documentos. A pobreza é sempre citada como uma problemática que requer atenção governamental, acompanhada de promessas de enfrentamento efetivo e erradicação. Esta ênfase tem um importante significado na relação entre a população e o governo, tanto pela legitimação deste último quanto pela importância das propostas – quando efetivadas – na sobrevivência da classe trabalhadora.

Marx (2010b), ao analisar como a burguesia inglesa, o governo e a imprensa a ela vinculados concebem o pauperismo, observa que a burguesia inglesa reconhece o pauperismo como uma responsabilidade da política. No entanto, ele exemplifica que o partido político *Whig* atribui o pauperismo ao monopólio da grande propriedade fundiária e à legislação protecionista contra a importação de cereais, enquanto o partido *Tory* considera que o problema reside no liberalismo, na concorrência e no desenvolvimento industrial excessivo. Assim, “nenhum dos partidos encontra a causa na política em geral; ao contrário, cada um deles a encontra na política do partido adversário; porém, ambos os partidos sequer sonham com uma reforma da sociedade” (Marx, 2010b, p. 48).

Ora, isso ecoa de forma muito atual ao analisarmos os programas de governo estudados. Alguns desses programas criticam os governos anteriores como responsáveis pelos índices de pobreza devido a uma má administração, porém todos, sem exceção, desconsideram que as soluções para as questões relacionadas à

pobreza podem requerer uma reforma estrutural da sociedade (não apenas reformas superficiais).

Na análise das legislações sobre pobreza na Inglaterra, Marx observa que “antes de mais nada, o assustador aumento do pauperismo é atribuído a uma falha de administração” (2010b, p. 52) e que “a Inglaterra tentou acabar com o pauperismo primeiramente através da assistência e das medidas administrativas” (2010b, p. 53). Essas observações da década de 1840, quando estava em vigência o chamamos de lógica embrionária de “combate” à pobreza, podem, perfeitamente, serem utilizadas para nos referirmos aos programas de governo em suas perspectivas de “combate” à pobreza, salvaguardadas as particularidades de cada tempo histórico.

Entendemos que, atualmente, as estratégias de “combate” à pobreza estão integradas ao campo das políticas sociais, em que são traçadas em várias frentes setoriais. Isso reafirma, além da ausência de renda, a exclusão do pobre a acessos a serviços diversos que demandam a vida objetiva. No entanto, é crucial estarmos atentos ao fato de que existem políticas específicas voltadas para o “combate” à pobreza, criadas e direcionadas para essa finalidade, e, conforme observado por Netto (2007), o combate à pobreza opera-se como uma política específica.

Isso não significa que as várias propostas de ação nas políticas setoriais presentes nos programas governamentais não possam ser consideradas como parte do esforço de “combate” à pobreza. Como mencionado, a pobreza é um fenômeno multidimensional, e o acesso a serviços específicos é crucial dentro dessa perspectiva. Conforme destacado por Sposati (1988, p. 23), “as condições de vida não decorrem somente do grau de pauperização da população, mas também da quantidade e qualidade de serviços à sua disposição” (Sposati, 1988, p. 23). No entanto, a política específica de “combate” à pobreza nos programas é frequentemente sub-representada, muitas vezes carente de propostas claras. O “combate”, quando aparece de forma mais objetiva, é frequentemente associado, quase que exclusivamente, ao aumento da renda e do emprego no país.

Segundo Sposati (1988), qualquer definição de pobreza revela aspectos intrínsecos da sociedade, sendo inseparável da estrutura de poder e das desigualdades resultantes. Ela argumenta que “a situação de quem não tem é incompreensível, se não se relaciona com a dos que têm” (Sposati, 1988, p. 27). Nesse sentido e considerando a concepção apresentada, a autora faz uma crítica

afirmando que qualquer estratégia de “combate” à pobreza deve incluir uma política de redistribuição de renda para evitar a implementação de ações isoladas que não promovam aumento de renda e poder político entre os pobres. “É nesse contexto que as medidas de combate à pobreza fundem-se com a redistribuição de riquezas” (Sposati, 1988, p. 27).

O acesso à distribuição de riquezas, ou à distribuição de renda numa sociedade de mercado como a capitalista teria como forma simples e direta o valor do salário. Manter o valor salarial compatível com o volume das riquezas produzidas e garantir o pleno emprego seriam ações fundamentais para o combate à pobreza. O salário garantiria o pleno acesso ao mercado para satisfação das necessidades do trabalhador e sua família (Sposati, 1988, p. 27).

É importante frisar que, assim como a autora acima citada, estamos criticando a abordagem redistributiva para “combater” a pobreza. Essa crítica se dirige às propostas frequentemente vinculadas à redistribuição de renda e à melhoria dos salários como uma solução para a questão da pobreza. Nesse sentido, podemos compreender que as propostas governamentais para “combater” a pobreza frequentemente estão associadas à promoção do emprego, aumento da renda e melhoria na distribuição de recursos no país. Essa abordagem é uma maneira objetiva de reduzir a pobreza do ponto de vista financeiro. Além disso, semelhantemente às propostas embrionárias, ela reforça a importância do trabalho assalariado, o que também beneficia a estrutura de produção e reprodução das relações sociais capitalistas. Como já afirmado anteriormente, o problema da pobreza não é causado pela má distribuição de renda, mas pela forma como a riqueza socialmente produzida é apropriada de maneira privada. Qualquer abordagem redistributiva pode até minimizar e aliviar a pobreza, mas não resolve efetivamente o problema.

Com base no contexto descrito, podemos afirmar que persiste a lógica embrionária de “combate” à pobreza entrelaçada nas propostas de “combate” à pobreza nos planos de governo pós-redemocratização, com persistência, inclusive, de uma postura acrítica, a-histórica e de naturalização da pobreza, sem considerar as determinações estruturais geradoras da mesma. Marx, ao discutir sobre a lição que a política da Inglaterra tirou acerca do pauperismo, observa que esta se limitou a administrar o problema, resultando na sua institucionalização nacional.

Conseqüentemente, “a administração, no entanto, não tem mais a tarefa de eliminá-lo, mas ao contrário, de discipliná-lo e eternizá-lo” (Marx, 2010b, p. 54). Da mesma forma, ao analisarmos os programas de governo, percebemos uma lógica semelhante de gestão, que, embora façam uso de termos como “combate”, erradicação, eliminação e fim da pobreza, nenhuma proposta realmente contempla essa possibilidade.

Todavia, uma análise mais profunda dos programas ditos de enfrentamento à pobreza, adotados no Brasil, situa esses programas no âmbito do que Castel (1999) denomina de “políticas de inserção”, que limitam sua atuação sobre os efeitos do funcionamento social, sem considerar as determinações estruturais, geradoras de pobreza. Tem sido pouco implementadas as “políticas de integração”, ou seja, aquelas capazes de produzir grandes equilíbrios de caráter preventivo e não só reparador. Temos tido a proliferação de políticas de inclusão precárias e marginais, orientadas pela focalização na população pobre ou extremamente pobre, incapazes de alcançar as determinações mais gerais e estruturais da situação de pobreza no país. São políticas e programas que têm, até, incluído pessoas nos processos econômicos de produção e de consumo. Contudo, é uma integração da pobreza e da indigência de modo marginal e precário, criando um segmento de indigentes ou de pobres “integrados”, mantidos na situação de mera reprodução. Pode-se ter, por conseguinte, uma pobreza regulada ou controlada, mas não superada, servindo para atenuar o caráter “perigoso” que é atribuído aos pobres e permitindo o funcionamento da ordem com o controle social das políticas sociais (Silva, 2010, p. 161).

E quanto ao “combate”? Pode sim haver uma redução nos números da pobreza diante da implementação de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, ou com aumento real do salário-mínimo, entre outras ações. No entanto, isso se resume à gestão e redução, não a um verdadeiro “combate”. Sposati (1998, p. 22) menciona, em relação à realidade brasileira, uma tautologia ao afirmar que “a pobreza dos brasileiros é tão grande que possibilita até uma pobre concepção do pobre e da pobreza”. Ela observa que qualquer sinal, como a diminuição da desnutrição por exemplo, já é considerado uma medida de “combate” à pobreza. Isso, contudo, reduz a complexidade de uma verdadeira proposta de “combate” à pobreza, que deveria focar na superação do problema, a uma mera medida de mitigação. “Nesse sentido, a política social no Brasil tem assumido uma perspectiva marginal e assistencialista,

desvinculada das questões macroeconômicas, servindo mais para regulação ou administração da pobreza num dado patamar” (Silva, 2010, p. 157–158).

“O combate à pobreza é entendido comumente a partir do rebaixamento das condições de vida, o que termina levando a que as propostas governamentais dirigidas aos pobres sejam operadas como pobres soluções” (Sposati, 1988, p. 23). Conforme apontou Marx (2010b, p. 58), “o Estado jamais encontrará no Estado e na organização da sociedade, os fundamentos dos males sociais”. Podemos refletir que as propostas governamentais de “combate” à pobreza, apresentadas por neoliberais no século XXI, não diferem substancialmente do que foi examinado por Marx no século XIX, quando imperavam as propostas embrionárias de “combate” à pobreza. Assim, vagabundos, como eram denominados os pobres nas primeiras legislações embrionárias, pobres, vulneráveis socioeconomicamente, despossuídos, subalternos, miseráveis ou qualquer outro nome que possam vir a ser chamados os socialmente constituídos como pobres, são parte de um mesmo histórico de dominação e exploração, e, embora as estratégias para gerir esse grupo e os males que os afligem diante da pobreza tenham mudado ao longo do tempo, os objetivos não nos parecem diferir.

Assim como as propostas embrionárias, as atuais analisadas nos planos de governo não buscam a superação da pobreza, mas apenas aliviam suas manifestações. É importante esclarecer que, mesmo em uma condição lenitiva, as políticas públicas voltadas para o “combate” à pobreza são significativas para a população que vive nessa condição, pois podem reduzir sua condição de indigência e sofrimento, permitindo sua reprodução enquanto seres humanos e, claro, como força de trabalho disponível, além de mitigar os conflitos entre capital e trabalho. No entanto, isso não significa que essas propostas sejam suficientes. Conforme afirmou Silva (2010), uma análise das políticas sociais no Brasil revela, em primeiro plano, a implementação de programas fragmentados, descontínuos e incapazes de gerar impactos significativos no cenário existente.

Além disso, o cenário é influenciado — ou poderíamos dizer determinado — pela internacionalização do “combate” à pobreza, uma vez que relatórios e publicações de organismos internacionais, especialmente do Banco Mundial, orientam os países sobre como definir e “combater” a pobreza. A pobreza é frequentemente tratada em termos de renda, embora novas perspectivas considerem dimensões

adicionais, especialmente a privação de bem-estar, e, portanto, o Banco Mundial “reconhece que a pobreza é mais que renda ou desenvolvimento humano inadequado; é também vulnerabilidade e falta de voz, poder e representação” (Banco Mundial, 2000-2001, p. 12), ou, como descrito por Sen (2000), “privação de capacidades”.

A perspectiva predominante acerca da pobreza, na internacionalização do “combate”, conforme Sen (2000), é entender a “pobreza como uma privação de capacidades básicas, e não apenas como baixa renda”. Essa abordagem sustenta que a pobreza limita a capacidade das pessoas de viver uma vida digna e de fazer escolhas, enfatizando a busca pelo empoderamento dos pobres. Nesse contexto, não existe uma visão que contemple uma abordagem crítica e estrutural que reconheça as contradições inerentes ao sistema capitalista como causa da pobreza.

Apesar da concepção de pobreza apresentada pelo Banco Mundial estar se tornando mais complexa e abrangente ao considerar não apenas a quantificação de um valor diário para definir uma pessoa pobre, em nenhum momento a instituição, que desempenha um papel crucial na arena global na definição de pobreza, reconhece que a configuração atual da pobreza está intrinsecamente ligada ao atual modo de produção. Além disso, as abordagens delineadas pelo Banco para a erradicação da pobreza propagam a noção de que esta pode ser erradicada por completo, naturalizando a ideia de que a pobreza é um problema pontual, quando, na realidade, é ineliminável da realidade capitalista.

Reiteramos que o Banco cumpre as funções ideológicas de conferir ao neoliberalismo certo senso comum (Redon e Campos, 2021); assim, conceitos liberais/neoliberais estão estreitamente sintonizados com as orientações do Banco Mundial, reforçando sua abordagem de favorecer ajustes que se conformem à configuração atual do sistema capitalista. Nesse cenário, políticas que possuem caráter universal são apreciadas como perpetuadoras de privilégios, sendo seu alcance limitado como uma medida para reduzir desigualdades até um ponto considerado aceitável pela perspectiva neoliberal.

Todo esse processo culmina na responsabilização individual como principal método de “combate” à pobreza. A predominância do pensamento pós-moderno não se limita à teoria, mas permeia todo o processo de produção e reprodução das relações sociais. Isso resulta na sobrevalorização de categorias analíticas da realidade social que são focalizadas e operacionais, o que enfraquece a compreensão

do real. Por exemplo, em vez de considerar a origem da pobreza na macroestrutura do sistema, ela é analisada e justificada de maneira fragmentada, focando em escolhas individuais, capacidades, liberdades individuais e insuficiências de empoderamento, promovendo análises reducionistas.

Yazbek (2010) nos indica que abordar a pobreza é adentrar em um universo de complexidades profundas, caracterizado pela subalternidade, pela revolta silenciosa, pela humilhação, alienação e, especialmente, por estratégias para tentar sobreviver melhor, apesar das adversidades. É um lugar marcado pela criminalização, pelo discurso do mérito, pelo preconceito, pela imputação à preguiça, entre outros aspectos socialmente atribuídos aos pobres. “Submersos numa ordem social que os desqualifica, portadores de altos riscos e vulnerabilidades, os pobres representam a herança histórica da estruturação econômica, política e social da sociedade” (Yazbek, 2010, p. 153). O trecho nos faz refletir sobre um termo recentemente introduzido em nosso vocabulário, "aporofobia", cunhado pela filósofa espanhola Adela Cortina, que significa "aversão aos pobres". Não surpreendentemente, foi eleita a palavra do ano na Espanha, em 2017. No Brasil, tem sido amplamente utilizado em reportagens e redes sociais sempre que há denúncias de rejeição e preconceito contra a população em situação de pobreza. Esse preconceito, todavia, que não necessitava de uma nova designação, pode ser entendido simplesmente como parte do *ethos* burguês, que rege as relações sociais capitalistas, em que ser pobre, sem posses, é considerado o pior castigo na sociedade do "ter".

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta inicial da pesquisa de doutorado diferiu da que desenvolvemos aqui. Em 2019, no início desta jornada, o objeto de pesquisa pensado era outro. Inicialmente, a intenção era dar continuidade à pesquisa do mestrado, mas as inquietações em torno das reflexões sobre a pobreza prevaleceram. Diversas ideias sobre essa temática emergiram durante as aulas, nas orientações acadêmicas, na qualificação do projeto e até mesmo ao observar as contradições da realidade, que são visíveis e perturbadoras. Portanto, não é surpreendente que a pesquisa tenha passado por mutações, pois, assim como a realidade, a produção acadêmica está em constante movimento. É um processo contínuo de desconstrução, construção, emaranhamento e reflexão.

A inquietação que se organizou de maneira mais efetiva buscava entender os fundamentos que justificam as sempre ineficientes propostas de "combate" à pobreza no Brasil, fazendo parecer que o pauperismo é uma parte intrínseca e ineliminável da nossa realidade. Pois bem, hoje podemos afirmar que ele é, de fato, parte da estrutura. As complexas contradições entrelaçadas historicamente pelos processos sociais, políticos e econômicos, que envolvem e são envolvidos pelo processo de produção e reprodução do capitalismo, permitiram-nos entender que, de fato, o pauperismo é parte necessária dessa realidade.

Nesse contexto, pode-se afirmar que todas as reflexões que envolvem o objetivo deste trabalho estão imersas em um processo de contradição que torna a história altamente dinâmica e que, por esse motivo, não se esgotam nestas páginas. Entretanto, podemos afirmar que, ao mesmo tempo que algumas dúvidas são esclarecidas durante este processo de pesquisa, novas inquietações surgem, as quais podem, devido às limitações de tempo e às exigências do cotidiano, permanecer em aberto para reflexões futuras.

Portanto, para investigar as propostas de "combate" à pobreza nos planos de governo e avaliar se nelas persiste a lógica embrionária desse "combate", foi necessário partir do complexo estrutural que pertence a uma determinada forma de produção material da vida. A parte conhecida da realidade não representa o todo nem se revela à primeira vista, motivo pelo qual devemos negar o imediato e examiná-lo à

luz da teoria, buscando, assim, compreender e interpretar os movimentos da realidade em seus conflitos e contradições.

Considerando o exposto, pontuam-se aqui algumas reflexões finais com base no caminho teórico delineado até o momento. Inicialmente, fizemos uma abordagem sobre a pobreza, destacando que não nos referimos à pobreza existente desde tempos imemoriais, mas sim à pobreza própria da sociedade capitalista contemporânea, diretamente ligada à questão social, possibilitada pela industrialização e pelo conseqüente surgimento do trabalho assalariado. Para “combater” essa pobreza, foram introduzidas as primeiras legislações com esse propósito, cujas raízes remontam à Inglaterra, especialmente ao período de expansão da industrialização.

A essas legislações chamamos de modelos embrionários de “combate” à pobreza, cujos aspectos principais são analisados na sua relação com a maneira de lidar com os pobres da época, buscando entender a lógica embriada no “combate”. Eram políticas repressivas e desumanas, destinadas a fornecer o mínimo necessário para a sobrevivência dos pobres e, em casos de pobres “úteis”, mantê-los disponíveis como força de trabalho para o sistema que estava se expandindo e consolidando sua centralidade na sociedade: o trabalho assalariado.

Essa pobreza, que emergia e já ocupava a agenda política da época em que o capitalismo se consolidava como modelo de produção e reprodução, é um produto intrínseco desse próprio modelo, necessário, inerente e inevitável ao processo de acumulação. É fundamentalmente entendida através da exploração do trabalho, que constitui a base das relações capitalistas de produção e do pauperismo.

Dessa forma, compreender o fenômeno do pauperismo, considerando seu surgimento e sua necessidade para a sociedade capitalista, bem como seu aprofundamento no contexto atual, é fundamental para analisar a generalização da pobreza e as políticas de “combate” direcionadas a ela, tanto por meio de organismos internacionais quanto em níveis mais locais, como nos planos de governo no Brasil pós-redemocratização discutidos neste texto.

Com o desenvolvimento do capitalismo, das forças produtivas e das relações decorrentes desse processo, a pobreza foi se tornando um problema amplamente reconhecido, crescente e aparentemente "incontrolável". No contexto atual de acumulação capitalista, de reestruturação produtiva, mundialização financeira e

predominância neoliberal, a pobreza se torna uma questão societária de grande relevância, presente nos discursos políticos tanto dos engajados quanto dos preocupados com a causa.

No entanto, diante do Estado neoliberal, a pobreza sai perdendo ainda mais do que sua própria natureza já lhe imputa. O Estado neoliberal é pautado no conceito de Estado mínimo, ou seja, do mínimo social, que se reflete em políticas sociais baseadas na tríade descentralização, privatização e focalização, fazendo jus ao mínimo e deixando o “combate” à pobreza à espreita de um dia de sorte, em que a universalidade represente o caminho para atenuar suas expressões.

Ainda no contexto de redução do papel do Estado nas políticas sociais, observa-se a transferência da responsabilidade pelo “combate” à pobreza para as entidades da sociedade civil. Essa diminuição da responsabilidade estatal intensifica a retomada de práticas antigas e tradicionais nas respostas à questão social e à pobreza, promovidas pelo voluntariado e pela caridade, com destaque para as instituições religiosas, o que amplia a despolitização desses fenômenos enraizados no modo de produção capitalista.

Além disso, a concepção hegemônica sobre a pobreza, influenciada tanto pelas abordagens adotadas por agências internacionais na internacionalização do “combate” quanto pela reafirmação do pensamento conservador pós-moderno tão prevalente na atualidade contribui para a naturalização do problema da pobreza. Essa visão tende a negligenciar o papel do Estado e a ignorar uma abordagem crítica e estrutural que reconheça as contradições inerentes ao sistema capitalista. Isso resulta na perpetuação da fragmentação do problema, apontando a pobreza via escolhas individuais, capacidades, liberdades e falta de empoderamento, promovendo uma visão simplista e limitada do problema.

Pensando no cenário brasileiro, na pobreza que permeia a história do país e as diversas tentativas e propostas de “combate” a ela, fizemos um caminho imprescindível de compreender a formação sócio-histórica do Brasil e o desenvolvimento do capitalismo tardio, fundamentando nossa análise para entendermos os elementos que se fazem presentes nessa sociedade. A questão social e suas manifestações são quase intrínsecas à percepção dos brasileiros. Realizamos, assim, um resgate histórico das iniciativas de “combate” à pobreza ofertadas pelo Estado, identificando avanços modestos após a Constituição de 1988.

Em particular, no período pós-redemocratização, focamos na análise dos planos de governo dos presidentes eleitos para entender como o “combate” à pobreza é abordado e em que medida a lógica das propostas embrionária de “combate” está impressa nesses planos.

Os planos analisados estão situados em um período inicial de transição para o neoliberalismo e, a partir de 1995, oficialmente pertencem a um Estado neoliberal, marcando a redefinição do “combate” à pobreza. Foram analisados os planos de governo de Sarney, Collor, Fernando Henrique Cardoso, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro. É evidente que, com exceção dos planos de governo de Temer e Bolsonaro, os demais demonstram uma preocupação explícita com a situação da pobreza no país, que sempre esteve em níveis alarmantes. No entanto, essa preocupação não necessariamente se traduziu em ações efetivas ou políticas de “combate” à pobreza que realmente impactassem o fenômeno.

Verificamos que as propostas de “combate” à pobreza dos planos de governo permanecem com a lógica embrionária de “combate” à pobreza, pois não apontam, como solução, para uma reforma estrutural da sociedade, apenas para tímidos reformismos. Concentram-se em medidas assistencialistas administrativas, como se o “combate” — efetivo — à pobreza pudesse ser feito por essa via. Além disso, o foco está no controle, na gestão e no alívio da pobreza. Em geral, tratam-se de estratégias para gerir as populações pobres.

Além disso, o “combate” nos planos está frequentemente ligado às políticas de promoção de emprego e renda, o que reafirma a centralidade do trabalho assalariado e beneficia a estrutura de produção e reprodução das relações sociais capitalistas. A lógica persistente é uma postura acrítica, a-histórica e de naturalização da pobreza, sem considerar as determinações estruturais que geram o fenômeno.

Portanto, reiteramos que o “combate” não existe verdadeiramente — e por isso o termo foi usado entre aspas ao longo deste texto — pois, dentro dessas aspas, há uma lacuna significativa. Contudo, o combate efetivo não existe e nem se objetiva na sociedade que depende do pauperismo para se reproduzir. Assim como as propostas embrionária, as atuais, analisadas nos planos de governo, não buscam combater, ou superar, a pobreza, mas apenas aliviar suas manifestações e gerir o fenômeno, algo essencial à estrutura vigente.

Assim como as propostas iniciais tinham como lógica a gestão, o mesmo se aplica às propostas atuais dos planos. Não se trata de ignorar os avanços no discurso ou na centralidade da causa nem a ampliação geral das políticas sociais. Contudo, quando se trata das políticas de “combate” à pobreza, cujo objetivo deveria ser eliminar a pobreza, estas não são efetivamente apresentadas em nenhum momento. Não se trata de uma reinvenção dos modelos iniciais de “combate”, mas sim da manutenção da mesma lógica, afinal, o capitalismo permanece o mesmo — apenas mais profundo, feroz e desumano.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. **A política social no governo Lula**. Revista Novos Estudos. nº 70. São Paulo: CEBRAP, 2004.

ALVES, Giovanni. Fetichismo e Subjetividade burguesa – trabalho, valores – fetiche e estranhamento social. *In.*: SILVA, J. F.; SANT’ANA, R.; LOURENÇO, E. A. (Orgs). **Sociabilidade burguesa e Serviço Social**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2013.

ALVIM, Daniel Horta. **Mobilizações contra a fome no Brasil: 1978-1988**. Tese de Doutorado. Universidade Federal Fluminense, 2016

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. *In.*: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2007.

ÁVILA, Lívia. **A reificação como fenômeno histórico de determinação sociocultural**. **Dissertação de Mestrado**. Rio de Janeiro, UFRJ, 2013.

BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: **A luta contra a pobreza**. Washington DC, 2000/2001.

BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o desenvolvimento mundial: **A pobreza**. Washington DC, 1990.

BANCO MUNDIAL. Visão Geral. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: **A Natureza Mutável do Trabalho**. Washington DC, 2019.

BARROCO, Maria Lúcia. **Não passarão! Ofensiva neoconservadora e Serviço Social**. *In.*: Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n. 124, out./dez. Cortez, 2015.

BASTOS, Daniel Schneider. **O direito à subsistência em xeque: um olhar sobre a lei dos pobres e o ato de emenda de 1834**. Revista História Econômica & História de Empresas. vol. 21, 135-173. São Paulo: ABPHE, 2018.

BEHRING, Elaine. Acumulação capitalista, fundo público e política social. *In.*: BOSCHETTI; BEHRING, SANTOS E MIOTO (Orgs.) **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. 2ª ed. - São Paulo: Cortez, 2009b.

BEHRING, Elaine **Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine. **Política Social no Capitalismo Tardio**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, Elaine. **Política Social no contexto de crise capitalista**. In.: Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: ABEPSS, 2009a.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivaneti. **Assistência Social na pandemia da COVID-19: proteção para quem?** Revista Serviço Social e Sociedade n. 140. São Paulo: Cortez, 2021.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivaneti. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOLSONARO, Jair. **O caminho da prosperidade – proposta de plano de governo**. Brasília, 2018.

BRASIL. **A Reforma administrativa do sistema de saúde**. Brasília, Cadernos MARE; 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

BRASIL. **II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (1975-1979)**. Rio de Janeiro: República Federativa do Brasil, 1975. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF). Acesso em 2 de março de 2024.

BRASIL. **Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS**. Lei n. 8.742/93. Brasília: MPAS/SEAS, 2001.

BRASIL. **Norma Operacional Básica/ Sistema Único de Assistência Social: NOB/SUAS**. Brasília, 2011.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social/PNAS**. Brasília, 2004.

BRASIL. Presidente José Sarney. **Mensagem ao Congresso Nacional, na abertura da 1ª sessão legislativa da 48ª legislatura**. Brasília, Presidência da República, 1997.

BRASIL. **Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República (1986-1989)**. Brasília, 1986.

CANTALICE, Luciana Batista. **Neoconservadorismo na produção do conhecimento em Serviço Social: tensões entre o pós-moderno e o projeto profissional**. Temporalis, Brasília (DF), ano 16, n. 32, jul/dez. 2016.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. **Dialética do desenvolvimento periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e política econômica**. Rio de Janeiro: Revista de Economia Contemporânea, v. 12, n. 2, 2008.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança, Brasil: Proposta de Governo**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra, Brasil: Proposta de Governo**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 3ª ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1998.

CASTRO, Anna Maria. Trajetória do Combate à fome no Brasil. *In.*: Aranha, Adriana (Org.) **Fome Zero: Uma história brasileira**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 3 volumes, Brasília, 2010.

CHANCEL, Lucas. **Relatório sobre as desigualdades sociais**. Laboratório de Desigualdades sociais: Escola de Economia de Paris, 2022.

CHASIN, José. **A miséria brasileira – 1964-1994: do golpe militar à crise social**. São Paulo: Estudos e Edições Ad Hominem, 2000.

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

CHESNAIS, François. **A finança mundializada**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2005.

COGGIOLA, Osvaldo. Ideologia, materialismo e dialética. *In.*: JINKINGS, I.; NOBILE, R. (Orgs). **István Mészáros e os desafios do tempo histórico**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

COHN, Amélia. **As políticas de abate social no Brasil contemporâneo**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. n.109. São Paulo: 2020.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **O Novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, Número: 44. CEDEC, 1998.

COUTINHO, C.N. **O Estruturalismo e a miséria da razão**. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

DORIGON, Nelci G. **Educação e trabalho: a convocação para as workhouses**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 2006.

DRAIBE, Sônia. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. Revista Tempo Social 15(2). USP, 2003.

DUAYER, Mário; MEDEIROS, João Leonardo. **Miséria brasileira e macrofilantropia: psicografando Marx**. Revista de Economia Contemporânea v. 7, n. 2, Rio de Janeiro:2003.

ENGELS, Friederich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2010.

ENGELS, Friederich. Comentários sobre a contribuição à Crítica da Economia Política de Karl Marx. *In.*: MARX, K. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. 2 Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

ESCORSIM, Leila Netto. **O Conservadorismo Clássico. Elementos de caracterização e crítica**. São Paulo: Cortez, 2011.

EVANGELISTA, João Emanuel. **Teoria social e pós-modernismo: a resposta do marxismo aos enigmas teóricos contemporâneos**. Revista Cronos, Natal-RN, v. 7, n. 2, p. 271-281, jul./dez. 2006.

FAGNANI, Eduardo. **A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica**. Texto para Discussão. IEC/UNICAMP n. 192, junho 2011. Campinas: UNICAMP, 2011.

FAGNANI, Eduardo. **O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015)**. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 308, jun. 2017.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FIORI, José Luís. **A política social do governo Collor**. Texto que reúne as ideias expostas no Balanço das Políticas Sociais do Governo Collor promovido pelo IESP/FUNDAP em São Paulo, 1991.

FIORI, José Luís. **Estado e Desenvolvimento na América Latina**. Revista de Economia Contemporânea. v. 24, n. 1, p. 1-23, 2020. UFRJ: 2020. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rec/a/Ty77GqqpXdskFgPHN3kvCvz/?lang=pt>. Acesso em 29 de outubro de 2023.

FLEURY, Sônia. Assistência na previdência social: Uma política marginal. *In.*: SPOSATI, Aldaiza; Falcão, Maria; Fleury, Sônia. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 2008.

GIAMBIAGI, Fabio; ALMEIDA, Paulo Roberto. **A morte do Consenso de Washington? Os rumores a esse respeito parecem muito exagerados**. Textos para Discussão nº103. Rio de Janeiro: BNDS, 2003. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/8423>. Acesso em: 29 de outubro de 2023.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. 17ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. 3ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2009.

HAYEK, Friedrich August Von. **O caminho da servidão**. Disponível em <http://www.monergismo.com/textos/livros/hayek-ocaminhodaservidao.pdf>. Acesso em: 08 de junho de 2023.

HOBBSAWM, Eric. J. **Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1979.

IAMAMOTO, Marilda. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2014.

IANNI, Octavio. **A questão social**. Revista São Paulo em Perspectiva. Volume 5 – número 1. São Paulo, 1991.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

IANNI, Octavio. **Industrialização e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963.

IASI, Mauro. A maldição e a emancipação do trabalho. *In.*: SILVA, J.F.; SANT'ANA, R.; LOURENÇO, E.A. (Orgs). **Sociabilidade burguesa e Serviço Social**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

IASI, Mauro. **Ensaio sobre consciência e emancipação**. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

IASI, Mauro. Trabalho, emancipação e estranhamento. *In.*: SANT'ANA, R. S. (Org.). **O Averso do Trabalho II: Trabalho, precarização e saúde do trabalhador**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais – Uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

JAMESON, Fredric. **Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio**. São Paulo: Ática, 1996.

KEYNES, John M. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Abril Cultural (Coleção Os Economistas), 1982.

KOFLER, Léo. **História e Dialética: estudos sobre a metodologia da dialética marxista**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

KONDER, Leandro. **Marxismo e alienação: contribuição para um estudo do conceito marxista de alienação**. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

LARA, Ricardo; SILVA, Mauri. **A ditadura civil-militar de 1964: os impactos de longa duração nos direitos trabalhistas e sociais no Brasil**. Revista Serviço Social e Sociedade n. 122, p. 275-293, abr./jun. São Paulo: Cortez, 2015.

LEHER, Roberto. **Crise do capital e questão social**. Revista da Rede de Estudos do Trabalho (RET), n. 6, 2010. Disponível em:  
<http://www.criticadocapital.org/RRET%206/4RevistaRET6.pdf>.

LENIN, Vladimir Ilitch. **Imperialismo, estágio superior do capitalismo**. 1ª ed. Expressão Popular: São Paulo, 2012.

LESSA, Sérgio; Tonet, Ivo. **Introdução à filosofia de Marx**. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

LINEBAUGH, Peter. **Todas as montanhas atlânticas estremeceram**. Revista Brasileira de História nº 6. São Paulo: Editora Marco Zero, 1984.

LUKÁCS, György. **História e consciência de classe: estudos sobre a dialética marxista**. 2ª ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Programa de Governo 2007/2010**. Brasília, 2006.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Um Brasil para Todos - Programa de Governo**. Brasília, 2002.

LYOTARD, Jean François. **O pós-moderno**. 4ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1993.

MACARINI, José Pedro. **A política econômica do Governo Sarney: os Planos Cruzado (1986) e Bresser (1987)**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 157, mar. 2009. Disponível em  
<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1787/texto157.pdf>. Acesso em: 27 de dezembro de 2023.

MACHADO, Edneia Maria. **Política Social: a moderna lei dos pobres**. 2011. Disponível em [www.ts.ucr.ac.cr/binarios/pela/pl-000259.pdf](http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/pela/pl-000259.pdf). Acesso em: 29 de janeiro de 2022.

MACIEL, David. **O governo Collor e o neoliberalismo no Brasil (1990 -1992)**. Revista UFG (Universidade Federal de Goiás). Ano XIII nº 11, 2011.

MALTHUS, Thomas Robert. **Ensaio sobre a população**. Coletânea Os Economistas. São Paulo: Editora Nova cultural, 1996.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril S.A. Cultural e Industrial, 1982.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência**. Germinal: Marxismo e Educação em Debate, Salvador, v. 9, n. 3. 2017.

MARTILNELLI, Maria Lúcia. **Serviço Social – Identidade e Alienação**. São Paulo: Corte, 2008.

MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. 3ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl. **Glosas críticas marginais ao artigo “O rei da Prússia e a reforma social” - De um prussiano**. São Paulo: Expressão Popular, 2010b.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2010a.

MARX, Karl. **O Capital – Crítica da Economia Política**, Livro I. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. **O Capital – Crítica da Economia Política**, Livro III. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MARX, Karl. Teses sobre Feuerbach. *In.*: MARX, K.; ENGELS, F. **A Ideologia Alemã**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARX, Karl; ENGELS, F. **A Ideologia Alemã**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O Manifesto do Partido Comunista**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade**. Campinas: Tese de Doutorado – Universidade Estadual de Campinas, Ciências Sociais, 2008.

MAURIEL, Ana Paula. **O financiamento do combate à pobreza no Brasil na era Lula**. *Argumentum*, Vitória (ES), v. 3, n. 2, p. 267-283, jul./dez. 2011.

MAURIEL, Ana Paula. **Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira**. *Rev. Katálysis*. Florianópolis v. 13, n. 2, p. 173-180 jul./dez. 2010.

MAURIEL, Ana Paula. **Relações Internacionais, Política Social e Combate à Pobreza**. *Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro*. V. 6, n. 23 - Julho de 2009.

MENDES PEREIRA, João Márcio. **Desenvolvimento como segurança, assalto à pobreza e ajustamento estrutural: o banco mundial durante os anos McNamara**. *Revista de História*, São Paulo, n. 165, p. 425-460, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/19220/21283> Acesso em 28 de maio de 2023.

MENDES PEREIRA, João Márcio. **O Banco Mundial e a construção político-intelectual do “combate à pobreza”**. *Revista Topoi*, v.11, n. 21, jul-dez. 2010. p. 260-282. UFRJ. Rio de Janeiro. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/topoi/a/9pbHm3pRMrRK7gZwQjFnNP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 28 de maio de 2023.

MÉSZÁROS, Istvan. **Estrutura social e formas de consciência II: a dialética da estrutura e da história**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2011b.

MÉSZÁROS, István. **O Poder da Ideologia**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

MÉSZÁROS, Istvan. **Para além do capital – rumo a uma teoria da transição**. 1 Ed. São Paulo: Boitempo, 2011a.

MONTAÑO, Carlos e DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, Classe e Movimento Social**. São Paulo: Cortez, 2010.

MONTAÑO, Carlos. **Pobreza, questão social e seu enfrentamento**. Revista Serviço Social e Sociedade n. 110. São Paulo: Cortez, 2012.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social; crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MOTA, Ana Elisabeth. A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. *In.*: **O mito da assistência social: ensaio sobre Estado, política e sociedade**. São Paulo: Cortez, 2010.

MOUNTIAN, André Gal. **O Liberalismo Econômico e a Pobreza: raízes teóricas, estratégias de redução e limitações**. *In.*: Anais do XXIII Encontro Nacional de Economia Política, 2018, Niterói. XXIII Encontro Nacional de Economia Política, 2018.

NETTO, José Paulo. Apresentação da obra. *In.*: ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2010.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo e Reificação**. 1ª ed. São Paulo: Instituto Caio Prado Jr., 2015.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2009b.

NETTO, José Paulo. Cinto notas à propósito da questão social. *In.*: **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2009c.

NETTO, José Paulo. **Desigualdade, pobreza e Serviço Social**. Revista Em Pauta. Nº19. UERJ, 2007.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao método da teoria social**. *In.*: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009a.

NETTO, José Paulo. **Pequena história da ditadura brasileira (1964-1985)**. São Paulo: Cortez, 2014.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2008.

NEVES, Gervário; SILVA, Eliane e MARTINS, Liana (Orgs.) **Tancredo Neves: pensamentos e fatos**. Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2011.

OLIVEIRA RIBEIRO, Isabel de Assis. **Teoria Política Moderna - uma introdução**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

OLIVEIRA, Edneia. **A política de emprego na Itália e no Brasil: A precarização protegida e a precarização desprotegida**. Curitiba: Editora CRV, 2017b.

OLIVEIRA, Edneia. A. Acumulação de capital e generalização da pobreza. Olhando a árvore e esquecendo-se de ver a floresta. *In.*: OLIVEIRA, Ednéia Alves, LAMAS, Fernando Gaudereto (Orgs.) **Ofensiva do capital, trabalho e desigualdade social**. p. 51-72. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017a.

OLIVEIRA, Edneia. **Política social: políticas para o capital ou para o trabalhador?** Vitória: Revista Argumentum, v. 10, n. 3, p. 232-243, set./dez. 2018.

OLIVEIRA, Edneia. **Redemocratização e Serviço Social: os caminhos do Serviço Social no Brasil pós-1985**. Curitiba: CRV, 2020.

OLIVEIRA, Edneia. **Superpopulação relativa e “nova questão social”**: um convite às categorias marxianas. Rev. Katálysis. Florianópolis, 2010.

OLIVEIRA, Edneia. SILVA, Anderson. **Estado de bem estar social no Brasil: fato ou mito?** Revista Brasileira de Estudos Latino Americanos. Rebelia, v.10, n.3. set./dez. 2020.

OLIVEIRA, Edneia; TORRES, Ellen; ÁVILA, Lívia. A (re)significação do pauperismo diante da ofensiva do capital: a particularidade da formação brasileira. *In.*: **Atendimento à população em situação de rua: reflexões e práticas no Brasil e na Europa**. Orgs. ARBIA, Aranha; PEREIRA, Viviane e GRANJA, Berta. Juiz de Fora: Editora UFJF/Selo Serviço Social, 2023.

ORTIZ, Fátima. **Sobre o processo de formação da consciência: limites e possibilidades para a afirmação de projeto coletivos**. *In.*: Revista Em Pauta: teoria social e serviço social. n 29, v 10. Rio de Janeiro: Gramma, 2012..

PAIVA, Beatriz. MATTEI, Lauro. **Notas sobre as políticas sociais no Brasil: a primeira década do século XXI**. Revista Textos & Contextos Porto Alegre v. 8 n.2 p. 175-194. jul./dez. 2009.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. **Uma ponte para o futuro**. Fundação Ulysses Guimarães: Brasília, 2015.

PASSOS, Saionara; Lupatini, Márcio. **A contrarreforma trabalhista e a precarização das relações de trabalho no Brasil**. R. Katálises, v. 23, n. 1, p. 132-142, jan./abr. 2020. Florianópolis, 2020.

PELIANO, Anna Maria. Lições da história – avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. *In.*: Aranha, Adriana (Org.) **Fome Zero: Uma história brasileira**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 3 volumes, Brasília, 2010.

PEREIRA, Amazoneida Potyara. **As interfaces da Assistência Social: destaque à relação com a política de transportes**. Comunicação apresentada no GEIPOP (Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, Ministério dos Transportes). Brasília, 1998.

PEREIRA, Amazoneida Potyara. **Necessidades Humanas - Subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

PEREIRA, Amazoneida Potyara. **Política Social: temas e questões**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PEREIRA, Camila Potyara. **A pobreza, suas causas e interpretações: destaque ao caso brasileiro**. Brasília: Ser Social (UnB), n. 18, 2006.

POCHMANN, Márcio. **Estado e Capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo política da nova república**. Revista Educação e Sociedade. Campinas, v. 38, nº. 139, p.309-330, abr.-jun., 2017.

POCHMANN, Márcio. Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI. *In.*: **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma / Emir Sader (org.)**. - São Paulo: Boitempo, 2013.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Tradução de Fanny Wrabel. 2ª ed. Rio de Janeiro: Compus, 2000.

PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1945.

PRATES, Jane. A pesquisa social a partir do paradigma dialético crítico: do projeto à análise do dado. *In.*: **Diversidade e estética em Marx e Engels**. Orgs. FERNANDES, Idília; PRATES, Jane. Campinas: Papel Social, 2016.

QUINTANA, Silmara. Et Al. **Os impactos dos cortes orçamentários na política pública de assistência social durante o governo Bolsonaro no Brasil**. Revista Direito em Foco – Edição nº 16 – Ano: 2024.

REDON, Silvio; CAMPOS, Eliane. **A pobreza da pobreza do Banco Mundial: influência neoliberal e determinação nos países em desenvolvimento**. Revista Emancipação, v. 21, p. 1-21. Ponto Grossa, 2021. Disponível em

<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>. Acesso em: 16 de abril de 2024.

ROMMINGER, Alfredo. **O Grupo Banco Mundial: origem, funcionamento e a influência do desenvolvimento sustentável em suas políticas**. Revista Universitas Relações Internacionais. v.2, n.1, p. 269-288, jan./jun. 2004.7.

ROUSSEFF, Dilma. **13 compromissos de Dilma Rousseff – programa de governo**. Brasília, 2010.

ROUSSEFF, Dilma. **Mais mudanças, mais futuro – programa de governo**. Brasília, 2013.

SALLES, Fernanda. **O Papel da ONU e do Banco Mundial na Consolidação do Campo Internacional de Desenvolvimento**. Revista Contexto Internacional. PUC. Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, maio/agosto, 2015, p. 347-373.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2014.

SANTAGADA, Salvatore. **A situação social do Brasil nos anos 80**. Disponível em: Revista Indicadores Econômicos, v. 17, n. 4, 1990.

SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista. **As políticas sociais do Banco Mundial para os países em desenvolvimento**. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 2010.

SANTOS, Joseane. **Neoconservadorismo pós-moderno e Serviço Social brasileiro**. São Paulo:Cortez, 2007.

SANTOS, Joseane. **Questão Social – Particularidades no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2012.

SCHULTZ, Theodore. **O capital humano: investimentos em educação e pesquisa**. Rio de Janeiro : Zahar, 1973.

SEABRA, Vinicius. **Construção histórico-social da pobreza: desnaturalização da percepção das desigualdades sociais**. Revista Científica FACMAIS. vIV,p.01-16, 2015. Disponível em: [https://revistacientifica.facmais.com.br/wpcontent/uploads/2015/08/artigos/historico\\_social\\_pobreza.pdf](https://revistacientifica.facmais.com.br/wpcontent/uploads/2015/08/artigos/historico_social_pobreza.pdf). Acesso em: 15 de março de 2024.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

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. **Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira.** Rev. Katál. Florianópolis v. 13, n. 2, p. 155-163, jul./dez., 2010.

SILVEIRA, Adilson A. **A cultura pós-moderna no Serviço Social em tempos de crise.** Temporalis, Brasília (DF), ano 16, n. 31, jan/jun. 2016.

SIMIONATO, Ivete. **As expressões ideoculturais da crise capitalista da atualidade.** In.: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ ABEPSS, 2009.

SIQUEIRA S, José Fernando. **Crise do capital, neoconservadorismo e Serviço Social no Brasil: apontamentos para o debate.** Em Pauta. n. 35, p. 99-125, jan./jun. 2015.

SIQUEIRA, Luana. **Pobreza e Serviço Social: diferentes concepções e compromissos políticos.** 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações.** Coletânea Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SMITH, Adam. **Ensaio sobre a natureza e as causas da riqueza das nações.** Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1981.

SOARES, Lauta Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. et Al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise.** São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Vida urbana e gestão da pobreza.** São Paulo: Cortez, 1998.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e cidadania.** Caderno CRH 19, Salvador, 1993. Disponível em <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18793/12163>. Acessado em 17/09/2023. Acesso em: 5 de abril de 2024.

TESSAROLO, Enzo; Krohling, Aloísio. **A passagem do programa comunidade solidária para o programa bolsa família: continuidades e rupturas.** CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais. UFPB. João Pessoa, 2011.

TONET, Ivo. Introdução à obra A Ideologia Alemã. In.: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã.** 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

TONET, Ivo. **Método Científico: uma abordagem ontológica.** Maceió: Coletivo Veredas, 2016.

TORRES, Ellen. **As determinações do banco mundial para o enfrentamento da pobreza no Brasil: uma análise do debate conceitual acerca do tema. Dissertação de Mestrado.** Juiz de Fora, UFJF, 2021.

UGÁ, Vivian Domínguez. **A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial.** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 23, p. 55-62, nov. 2004.

UGÁ, Vivian Domínguez. **A questão social como “pobreza”: crítica à conceituação neoliberal.** 2008. Tese (Doutorado em Ciências Humanas), Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

VÁZQUEZ, Adolfo S. **Filosofia da práxis.** São Paulo: Expressão Popular, 2007.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. Reforma do Estado e política social: notas à margem do tema. In: BRAVO, Maria Inês Souza (Org). **Política da saúde na atual conjuntura: modelos de gestão e agenda para a saúde.** Rio de Janeiro: UERJ, 2007.

VIEIRA, Edvaldo. **Estado e Miséria Social e Brasil - de Getúlio e Geisel.** São Paulo: Cortez, 1995.

YAZBEK, Maria Carmelita. **A pobreza e as formas históricas de seu enfrentamento.** Revista De Políticas Públicas, 9(1), 217–228. Universidade Federal do Maranhão, 2005.

YAZBEK, Maria Carmelita. Nota editorial. *In.*: **Serviço Social e pobreza.** v.13 n.12. Florianópolis: Revista Katálysis, 2010.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento.** Revista Serviço Social e Sociedade n. 110. São Paulo: Cortez, 2012.