

Estado-providência no Brasil e a gestão da pobreza: uma análise de 1988 a 2021

Resumo: O presente trabalho busca analisar de forma teórica e crítica a atuação do Estado-provedor no combate à pobreza frente à dinâmica do capitalismo brasileiro sob a perspectiva dialética do Ornitórrinco de Francisco de Oliveira (2020) e a prática dos mecanismos de controle social e “contenção aceleracionista”, conforme Santos e Feldmann (2021), mais especificamente no combate à pobreza. Dessa forma, o objetivo central do trabalho é compreender qual o papel da pobreza no funcionamento do modelo capitalista brasileiro sob a dinâmica econômica mais recente, de 1988 a 2021, e, por meio das categorias senianas de Amartya Sen (2010) analisar os principais Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) do país, destacando suas características para o combate à pobreza e os elementos constitutivos desses programas problematizando as ações entre conjunturais e estruturais. Nesse sentido, a ineficiência no combate à pobreza sustenta a hipótese de que, no Brasil, a pobreza é enfrentada a partir de sua conjuntura e emergencialidade e carece de ações que garantam o intitlamento dos indivíduos pobres para que estes desenvolvam autonomia e independência das ações do Estado, ou seja, para que se rompa o ciclo da pobreza estrutural e intergeracional.

Palavras-chave: Estado-provedor; pobreza; PTRC; ornitorrinco; intitlamento.

Welfare state in Brazil and poverty management: an analysis from 1988 to 2021

Abstract: The present study sought to analyze in a theoretical and critical way the role of the welfare state in the fight against poverty in the face of the dynamics of Brazilian capitalism from the dialectical perspective of Francisco de Oliveira's Ornitórrinco (2020) and the practice of mechanisms of social control and "containment accelerationist", according to Santos and Feldmann (2021), more specifically in the fight against poverty. In this way, the main objective of the study is to understand the role of poverty in the functioning of the Brazilian capitalist model under the most recent economic dynamics, from 1988 to 2021, and, through the categories of Amartya Sen (2010) to analyze the main programs of Conditional Income Transfer (PTRC) in the country, highlighting its characteristics for the fight against poverty and the constitutive elements of these programs, questioning the actions between emergency and structural ones. In this sense, the inefficiency in the fight against poverty supports the hypothesis that, in Brazil, poverty is faced from its conjuncture and emergency and lacks actions that guarantee the entitlement of poor individuals so that they develop autonomy and independence from the actions of the State, that is, to break the cycle of structural and intergenerational poverty.

Keywords: welfare state; poverty; PTRC; ornitorrinco; entitlement.

Introdução

Estruturalmente inserido sob um contexto de crise estrutural do capital, na qual a dinâmica capitalista mostrou-se incapaz de se sustentar a partir da própria valorização do capital, o Brasil, à margem do capitalismo mundial, presenciou uma aceleração do processo de “dessocialização autofágica”¹ proveniente da expansão do capitalismo (Feldmann e Santos, 2021, p. 107). Nesse contexto, a racionalidade política neoliberal pôs em xeque a atuação do Estado-provedor e incentivou a mercantilização da subjetividade em prol da máxima expansão do capital, sobrepondo-se a qualquer barreira que impeça o processo de acumulação capitalista, ainda que necessária a instauração da barbárie.

Nesse sentido, sob a égide do neoliberalismo, o sistema capitalista assumiu sua face mais violenta. A exploração do trabalhador transbordou a fronteira do trabalho e agora toma conta de todas as formas da vida do indivíduo. Dentre os problemas que assolam a sociedade, a pobreza escancara o lado mais desumano do capitalismo, que perpassa por todas as esferas da vida do indivíduo e resulta em limitações, sobretudo quanto à liberdade, em todos os sentidos: econômica, política e social.

Além disso, ao longo da década de 1990, as instituições internacionais, como o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), se consolidaram como novas formas de organização econômicas e políticas criadas no interior do capitalismo moderno, sobretudo periférico. Dessa forma, a ideologia neoliberal transformou o Estado em uma grande empresa, o Estado-gestor, que passou apenas a gerir suas mazelas de forma a integrá-los à dinâmica capitalista e, conseqüentemente, atender aos desejos do capital.

Nesse sentido, a partir da construção dialética do conhecimento e a análise da práxis dos fenômenos, o presente trabalho busca analisar de forma teórica e crítica a atuação do Estado-provedor frente à dinâmica do capitalismo brasileiro sob a perspectiva dialética do Ornitórrinco de Francisco de Oliveira (2020) e a prática dos mecanismos de controle social e “contenção aceleracionista”, conforme Santos e Feldmann (2021), mais especificamente no combate à pobreza. Para tanto, o objetivo central do trabalho é compreender qual o papel da pobreza no funcionamento do modelo capitalista brasileiro, por meio da compreensão da dinâmica capitalista brasileira mais recente, de 1988 a 2021, e quais as conseqüências das investidas do Estado gestor frente aos direitos assegurados pelo Estado provedor, promulgado, sobretudo, pela Constituição de 1988, nos aspectos que tangem a pobreza.

¹ Ver “A sociedade autofágica” de Anselm Jappe, 2021.

Para tanto, faz-se necessário a compreensão da dinâmica capitalista do Brasil, a racionalidade política neoliberal imposta à recém formulada democracia brasileira, o entendimento do desenho da rede de proteção social brasileira em relação ao combate à pobreza e o papel do Estado nesse processo.

Dessa forma, o trabalho é dividido em quatro partes para além desta introdução. A primeira parte busca abordar o capitalismo brasileiro a partir da dialética brasileira, sendo esta uma visão periférica de um país latino-americano envolto à (des)socialização do capital, ou seja, à barbárie, desenvolvendo as visões de Francisco de Oliveira sobre o Ornitórrinco e sua forma atual no Brasil do século XXI. Adiante, na segunda parte, buscar-se-á evidenciar o neoliberalismo para além de uma ideologia econômica, mas também como uma “racionalidade política” que ocupa todos os poros do tecido social de um país recentemente redemocratizado e que busca, por meio de uma Constituição cidadã, implementar um Estado-provedor, ainda que tardiamente, a fim de assegurar direitos sociais. A seguir, na terceira parte, será analisada, através da abordagem das categorias desenvolvidas por Amartya Sen (2010), quais sejam funcionalidade, capacidade e intitlamento, os principais Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) e suas características para o combate à pobreza, destacando os elementos constitutivos desses programas problematizando as ações entre emergenciais e estruturais.

Por fim, na quarta parte, destacam-se as considerações finais do presente trabalho. Nesse sentido, evidencia-se que, sob a égide do neoliberalismo, o Estado-provedor deu espaço para o Estado-gestor, que passou a gerir os direitos sociais, sobretudo os programas de combate à pobreza. Tais programas, podem ser interpretados como parte fundante da dinâmica capitalista brasileira de manutenção e funcionalização de elementos do atraso para a expansão do capital no país. A ineficiência no combate à pobreza, evidenciada a partir da metodologia de Amartya Sen (2010), sustenta a hipótese de que, no Brasil, a pobreza é enfrentada a partir de sua conjuntura e carece de ações que garantam o intitlamento dos indivíduos pobres para que estes desenvolvam autonomia e independência das ações do Estado, ou seja, para que se rompa o ciclo da pobreza estrutural e intergeracional.

O Brasil Ornitórrinco e o atavismo brasileiro no século XXI

O Brasil ornitorrinco

Roberto Schwarz (2003 [2020]), em tom de contestação e admiração, apresenta dois grandes trabalhos realizados por Francisco de Oliveira (2020) em sua reedição. Separadas por um intervalo

de 30 anos, a obra “Crítica à Razão Dualista” (1972) e “O Ornitorrinco” (2003) garantem à Francisco de Oliveira o título de “mestre da dialética” (Schwarz, 1992 [2020], p. 23). No prefácio à obra de Oliveira (2020), Schwarz atesta a forma como o autor traduz as “frustrações históricas” do Brasil desde o século XIX, “sempre ligadas ao desnível tenaz que nos separa dos países-modelo e à ideia de o transpor por meio de uma virada social iluminada” (Schwarz, 2003 [2020], p. 12).

“Altamente urbanizado, pouca força de trabalho e população no campo, dunque nenhum resíduo pré-capitalista; ao contrário, um forte agrobusiness” (Oliveira, 2020, p. 132). A frase exposta, extraída da obra “O Ornitorrinco” de Francisco de Oliveira (2020) pode ser interpretada como uma síntese do capitalismo brasileiro, no qual, ao longo da história, o arcaico e o moderno convivem em desarmonia harmônica.

A partir dessa condição, que marca a realidade brasileira, Oliveira (2020) faz uma comparação do país a um “ornitorrinco”, um animal que apresenta ao longo do corpo diversos elementos da evolução biológica: bico de pato - característica comum às aves -, glândulas mamárias – advindas de sua ancestralidade mamífera – e são ovíparos, ou seja, põem ovos. Nesse sentido, o Brasil, assim como o ornitorrinco, é uma figura atávica que não deixou seus traços primitivos, mas sim os tornou funcionais à sua estrutura capitalista, ou seja, o país pode ser interpretado como uma formação em que, sobre o atraso, montou-se um sistema econômico no qual há setores mais avançados convivendo e funcionalizando o atraso.

Nesse sentido, haveria, então, no mesmo corpo, várias idades da evolução do desenvolvimento integradas dialeticamente à nova dinâmica do capitalismo e ao modus operandi da acumulação econômica (Schwarz, 2003 [2020], p. 19).

Em “Crítica à razão dualista”, Oliveira (2020) faz uma radiografia crítica do país durante o período áureo da ditadura militar, em pleno milagre econômico, e esboça a dinâmica pela qual os elementos, que para o senso comum seriam atribuídos ao atraso econômico, são “partes funcionais do desenvolvimento moderno do país” à medida que colaboravam para baratear mão de obra que servia como base para a acumulação do capital no país (Schwarz, 2003 [2020], pp. 18-19).

Além disso, Oliveira (2020) expõe que o passado tem um grande peso na formação atual da sociedade, já que é capaz de moldar e formular os aspectos do cotidiano e as formas de interações sociais. De forma a ilustrar essa perspectiva, pode-se resgatar as feridas sociais que foram deixadas pela escravidão no país, como, por exemplo, o racismo estrutural (ALMEIDA, 2019) que permeia diversos setores da sociedade brasileira, desde instituições até movimentos econômicos e sociais que às vezes emergem na sociedade, e a falta de acesso por grande parte da população, sobretudo negra, a bens e ativos capazes de gerar renda como, por exemplo, a terra. Ou seja, parte da forma de ser da

sociedade deve-se à proeminência desses fatos que penetraram por todos os poros da sociedade brasileira no passado, sendo refletidos em seu presente.

Destarte, a técnica de transplantação de ideias do século XIX para o entendimento do Brasil atual realizado por Schwarz (2000), mostra-se eficiente para contribuir à visão de Oliveira (2020). As “ideias fora do lugar” quando postas sobre uma perspectiva histórica e dialética, são capazes de evidenciar que o pensamento liberal proveniente dos países centrais ganha no Brasil uma dimensão concreta contraditória, que expõe o lugar brutal das ideias em compasso com as contradições que formam e deformam o capitalismo brasileiro (Schwarz, 2000, p. 27).

Posto isso, Oliveira (2020) expõe que as desigualdades não devem ser interpretadas como um produto do atraso, mas sim em sua estrutura dinâmica. A esperança de décadas pretéritas era de que o progresso, que adviria da industrialização, fosse capaz de superar, de uma vez por todas, os estigmas do atraso brasileiro e daquilo que ele legou à sociedade. Contudo, como define Thomas More, a utopia pode ser entendida como um “lugar que não existe na realidade” (MORE, 2004, p.13). Posto isso, a ingenuidade política de acreditar que formas superiores do capitalismo correspondem (ou corresponderiam) a formas superiores de estrutura política e de sociabilidade não passou de utopia.

No debate sobre a condição de desenvolvimento do país, assim como Immanuel Kant em “Crítica à Razão Pura” (2001) e Jean-Paul Sartre em “Crítica da razão dialética” (2002), Francisco de Oliveira faz sua “Crítica à razão dualista”, argumento que foi defendido, sobretudo, pelos adeptos às ideias da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), em dois principais pontos: 1) o progresso não deve ser interpretado em sua forma linear, ou seja, o subdesenvolvimento como atraso que pode ser superado com a implementação de medidas específicas para se alcançar o desenvolvimento pleno, mas sim como parte do sistema capitalista mundial cumprindo seu papel de funcionalizar aspectos do atraso para garantir a acumulação de capital; e 2) não se trata de uma concorrência entre as nações, mas sim de uma aliança entre os interesses de classe que se tornou dominante no Brasil com as classes dominantes europeias e, atualmente, estadunidenses.

Ademais, Oliveira (2020, p. 131) enuncia que o subdesenvolvimento “é a exceção sobre os oprimidos”, ou seja, a exceção se torna regra e eleva o caráter “produtivo” do atraso como essencial para a expansão capitalista. Nesse sentido, de acordo com Oliveira (2020, p. 131), o “subdesenvolvimento viria a ser, portanto, a forma da exceção permanente do sistema capitalista na sua periferia”. Assim como Oliveira (2020), Florestan Fernandes (1976) anuncia que, tendo em vista sua característica de um país “semi periférico” e dependente, o capitalismo brasileiro deve ser entendido a partir da tese do desenvolvimento desigual e combinado, ou seja, o subdesenvolvimento alimentando o desenvolvimento. Nesse sentido, depreende-se que ambos os pensadores defendem a

ideia de que o capitalismo brasileiro é dependente e, portanto, possui um papel dialético na manutenção do capitalismo global vis-à-vis o capitalismo imperialista praticado pelos países desenvolvidos, uma vez que a existência deste é dada a partir da funcionalização daquele.

A partir da análise de Oliveira (2020), nota-se que o capitalismo, no Brasil, soube ressignificar a seu favor o desemprego, as migrações e a miséria. Ao passo que um contingente de pessoas que deixaram seus locais de origem atraídos por falsas promessas de trabalho e/ou migraram forçadamente em razão de condições socioeconômicas precárias, foi usado como trabalho precário com baixíssimo nível de remuneração.

Nesse sentido, evidencia-se que o mundo da mercadoria inclui a todos nos circuitos de comercialização, inclusive aqueles que estão desempregados e na miséria. Dessa forma, o capitalismo contemporâneo burlou e transformou a exceção em regra. A pobreza, a precarização e a barbárie tornaram-se uma espécie de fatalidade estrutural e não mais conjuntural. Ou seja, o Brasil passou a ser um Estado de exceção que mantém o atraso, funcionalizando-o (Oliveira, 2020).

O atavismo brasileiro no século XXI

Na biologia, a capacidade de um ser vivo imitar a aparência de um outro grupo de seres vivos é denominada mimetismo. O mimetismo, pela própria etimologia da palavra, refere-se à arte de imitar. Nesse sentido, e valendo-se da dialética, pode-se enunciar que o atavismo brasileiro tal como está é uma espécie de mimetismo do ornitorrinco de Francisco de Oliveira.

Feldmann (2021), contudo, aponta que a figura mimética atual seria uma espécie de monstrosidade social que despertaria, em certo ponto, “saúde do ornitorrinco” (Santos e Feldmann, 2021, p. 106). Além disso, Feldmann (2021, p. 125) levanta um ponto interessante sobre a diferença da análise de Francisco de Oliveira sobre o Ornitorrinco para a monstrosidade atual. Para o autor, o período marcado pelo crescimento vertiginoso durante o século XX às custas da funcionalização de elementos do atraso tais como a precarização da vida social e à exploração não é evidenciado nos mesmos termos atualmente. Apesar de haver precariedade e dependência capitalista, a realidade atual evidencia que os elementos do atraso não mais são catalisadores do processo de expansão do capitalismo, mas fim em si mesmos, uma vez que a estagnação econômica roçou à sociedade brasileira o estrangulamento e esgotamento da busca de “válvulas de escape” (Santos e Feldmann, 2021, p. 106).

Para valer-se de sua análise, Feldmann (2021) divide sua argumentação em dois elementos-chaves: a estrutura e a conjuntura. Estruturalmente, inserido sob um contexto de crise estrutural do

capital, na qual a dinâmica capitalista mostrou-se incapaz de se sustentar a partir da própria valorização do próprio capital, o Brasil, à margem do capitalismo mundial, presenciou uma aceleração do processo de “dessocialização autofágica” proveniente da expansão do capitalismo (Ibid., p. 107). Além disso, no Brasil, apesar da independência política conquistada ao longo dos séculos, há dificuldade para a formação de um projeto de nação, uma vez que os interesses nacionais eram atrelados aos interesses de uma certa classe dominante à época, traduzindo o país como um grande “negócio” (Ibid., p. 126).

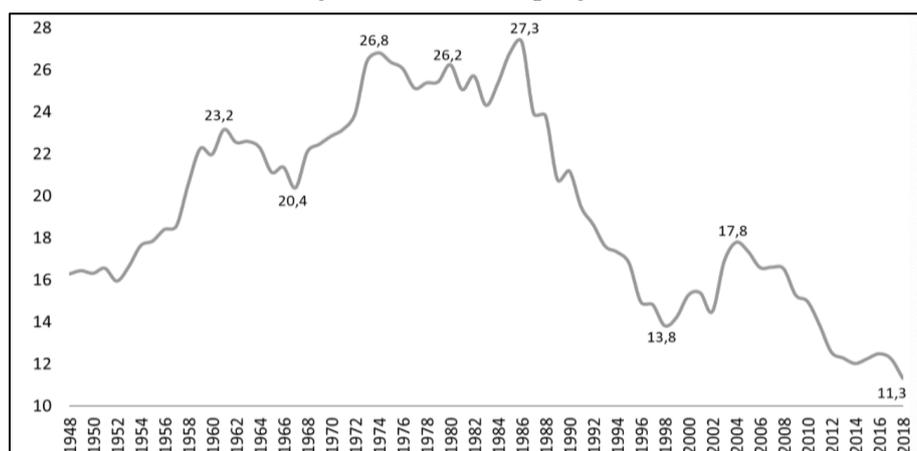
Ao que tange à conjuntura, o autor analisa, de forma imparcial, dois períodos em contraste: o lulismo e o bolsonarismo (Ibid., p. 107). Por um lado, o lulismo mostrou-se como uma política que, de certa forma, “escondeu” e “manipulou” as engrenagens do sistema para que houvesse certa “sublimação das raízes mais profundas” da crise (Ibid., p. 108), o que de fato tornou-se impossível e pode ser entendido como a semente do que tomaria o lugar político posteriormente. O bolsonarismo, por sua vez, apresentou-se como um “antissistema”, mas apenas na retórica. Sua falácia argumentativa apenas serviu como campanha eleitoral e para tirar do calabouço da ditadura os pensamentos mais algozes sobre a sociabilidade no país. Com o discurso da “família tradicional e dos bons costumes”, o governo Bolsonaro apenas acelerou a degradação social que até então estava oculta (p. 122). Escancarou o processo de aviltamento econômico e evidenciou, sobretudo, que o lema “Brasil acima de tudo e Deus acima de todos” poderia ser interpretado como “economia acima de tudo, lucro acima de todos” (Nicolav, 2020).

A crise sanitária que assolou o país entre 2020 e 2021 apenas acelerou um processo de crise que já estava em curso. Contudo, a crise não se ateve apenas à economia, mas transbordou-se em sentido às instituições, à organização social, à política, à ética, à subjetividade etc. (Ibid., p. 106). Nesse sentido, nota-se que o monstro que o país se tornou é, de fato, aterrorizante.

Os princípios básicos que nortearam a consolidação da Nova República com a promulgação da Constituição de 1988 foram sendo banalizados e, atualmente, tido como privilégios. A chegada de Bolsonaro no poder em 2018 é resultado do sentimento de descontentamento das classes mais baixas em complemento aos interesses “predatórios” das classes mais altas (Ibid., p. 122).

Para Feldmann (2021, pp. 124-125), ainda que o Brasil presenciasse períodos de retomada econômica através da implementação “simulada de desenvolvimento nacional” durante o lulismo, esses não foram capazes de conter as investidas do retrocesso industrial e a “reprimarização da economia”, conforme podemos notar na figura abaixo, que evidencia a brutal desindustrialização ocorrida no país de forma prematura a partir de 1984, período de redemocratização do país e, posteriormente, durante a década de 1990, com a implementação das políticas neoliberais.

Gráfico 1 - Indústria de transformação (% do PIB a preços básicos), Brasil, 1948-2018



Fonte: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), 2019.

Além disso, sob Bolsonaro, a impossibilidade histórica de formação de uma nação se expôs de modo algebrico. Nesse sentido, a espoliação da vida social em favor da valorização do capital, que antes “se pretendeu domar ou instrumentalizar em prol de um projeto de país” tornou-se “razão de Estado” e este esbulho de qualquer elemento que simule uma nação escancara e “aprofunda a dinâmica autofágica dos negócios” (Santos e Feldmann, 2021, pp. 128-129).

Feldmann (2021, pp. 131-132), contudo, aponta as barreiras que se impõem à aceleração da degradação social em curso posta por Bolsonaro surgem dentro de sua própria dinâmica, sendo observadas como “contenções” para tal aceleração. A tentativa de aliança entre “mercado” e “excluídos” (Ibid., p. 145) gerida pelas políticas de “contenção aceleracionista” dos governos petistas mostrou-se arruinada sob Bolsonaro, que impôs a política de “contenção inclusiva” em meio à “aceleração excludente” (Ibid., p. 146). Ou seja, ao passo que o lulismo buscava instrumentalizar a dinâmica predatória do capital em prol de um projeto de nação com a implementação de programas sociais como o Bolsa Família com a finalidade de dar espaço à aceleração, o bolsonarismo mostrou-se seu “inverso”, já que sua política de aceleração necessitou de contenções para que pudesse ser efetivada, levando o governo adotar medidas que outrora foram prestígio para os governos petistas como, por exemplo, a criação do programa de transferência de renda Auxílio Brasil (Ibid., p. 147).

Dessa forma, a “desintegração social” assim como observada por Roberto Schwarz (2000) teve sua lógica postergada no sentido de que os controles sociais utilizados por meio das contenções foram suficientes, até o momento, para barrar toda e qualquer forma de organização política de rebeldia e revolta sociais. A administração do monstro atual originado pelo mimetismo do Ornitorrinco mostrou-se eficiente ao longo dos anos caso seja observada pelo prisma da expansão do

capital. Contudo, para que seja analisada de forma completa o *modus operandi* da gestão desse “negócio” chamado Brasil, será necessária a discussão no próximo capítulo sobre a propagação e capilaridade da ideologia que domina sua organização, o neoliberalismo, em todos os aspectos da vida social e a forma de como atinge os tecidos sociais e contribui, em essência, para o avanço da crise estrutural do capitalismo no Brasil.

O neoliberalismo e o Estado-providência à brasileira: a democratização da individualização e a gestão dos direitos sociais

A etimologia, como campo de estudo da linguística, é utilizada de diversas formas para se verificar a história ou a origem das palavras. A palavra “Estado” origina-se do latim “status” e refere-se ao “modo de estar, situação, condição”² e foi utilizada para designar uma sociedade politicamente organizada somente no século XVI quando da publicação de “O Príncipe” de Nicolau Maquiavel (1469-1527). No mesmo sentido, a palavra “providência” origina-se do latim “providentia” que remete à “antecipação de meios para a obtenção de um fim”³. Nesse sentido, o Estado-providência pode ser compreendido como uma organização social política que visa, por meio de mecanismos sociais, antecipar meios para a proteção social. Ressalta-se que, para que se possa atingir os objetivos deste trabalho, não há necessidade de debater sobre a distinção dos termos Estado de bem-estar social e Estado-providência, visto que em todas as definições irá se dar a passagem do individual para o coletivo como modo de governabilidade (Catão, 2011, p. 38).

Em contrapartida, o Estado gestor surge com a propagação da ideologia neoliberal, sobretudo após a década de 1970. Divulgado como “modernização” do Estado, esse modo de governo abraçaria o gerencialismo como uma “nova gestão pública” e refutaria os elementos básicos do Estado de bem-estar social, já que este representaria “um freio ao crescimento e uma fonte de ineficácia” (Dardot e Laval, 2017, p.455). Dessa forma, os princípios fundantes do neoliberalismo passaram a ser norteadores da racionalidade política e seus valores confundidos com a preservação da democracia.

Contudo, na contramão do cenário externo, no final da década de 1980, após a redemocratização do país, o Brasil buscou implementar, por vias democráticas, um Estado provedor do bem-estar social para com os cidadãos que haviam reconquistado seus direitos políticos recentemente. Dessa forma, pela primeira vez na história, o país garantia constitucionalmente, o

² Definições de *Oxford Languages* - Disponível em: <https://languages.oup.com/google-dictionary-pt>. Acesso em: 18/12/2021

³ Idem.

acesso à moradia, à saúde, à educação, à alimentação, à renda, ao trabalho e diversos outros mecanismos sociais.

Em 1988, após a promulgação da Constituição Federal, reformulou-se o papel do Estado em diversos setores: econômico, político, ecológico e, sobretudo, social. Nesse sentido, a fim de se desvincular da imagem de um Estado opressor e autoritário rogado pela ditadura militar, a nova Carta Magna brasileira buscou, pelo menos na teoria, implementar um Estado no qual a prioridade era, acima de tudo, garantir a universalização de direitos sociais e econômicos bem como promover políticas públicas de cunho social para que o então cenário devastador de desigualdade deixado pela ditadura fosse superado.

Contudo, Saad Filho e Morais (2018) enunciam que apesar da Constituição de 1988 expressar “a lógica inclusiva da democracia ao ampliar a cidadania” (Saad Filho e Morais, 2018, p.71), representou, de fato, a tentativa de construir um Estado de bem-estar social de tipo tardio, com a peculiaridade de intersecção entre as forças políticas herdadas no pós-ditadura e o neoliberalismo à sua lógica excludente que se consolidava enquanto força global.

Na década de 1990, a desnacionalização, a privatização, a desarticulação da base industrial, a reprimarização, a flexibilização e a precarização do mercado de trabalho tornaram-se processos concomitantes que marcaram as transformações ocorridas no Brasil durante a transição ao neoliberalismo. Nesse sentido, como resultado, evidenciou-se um sistema de acumulação com grandes limitações e resultados “decepcionantes”, o que desapontou os interesses da elite interna e de parte significativa da população (Saad Filho e Morais, 2018).

Somado a isso, Santos (2021) aponta que as frustrações por parte da sociedade com as inúmeras investidas de se criar um projeto nacional que “integrasse” a sociedade brasileira à dinâmica de “reprodução econômica” serviram de base para o advento da “onda progressista” com o surgimento de governos eleitos na América Latina em defesa da “ideologia do progresso”, que, através da formulação de um desenvolvimentismo “terceiro-mundista”, buscaram implementar um “neoliberalismo inclusivo” (Feldmann e Santos, 2021, pp. 31-32).

No Brasil esse papel coube ao Partido dos Trabalhadores (PT). Santos e Feldmann defendem que o progressismo seja tratado, em suma, como aquilo que “de fato se transformou e o que ainda promete: um simulacro de mudança” (Feldmann e Santos, 2021, pp. 35).

Seguindo essa perspectiva, observa-se o papel da ideologia progressista na dinâmica de contenção social. Para que fosse possível realizar as investidas do capitalismo, o Estado-providência se fez necessário. A materialização dos mecanismos sociais como, por exemplo, os programas de transferência de renda, se consolidaram como ferramentas importantes para a gestão do

neoliberalismo (Souza, 2019). Souza (2019) aponta que, com a ideologia neoliberal, o Estado passa a ser um importante gestor dos direitos sociais, dirimindo-os quando achar necessário através do discurso sobre a necessidade de estabilização econômica.

O discurso para o combate da pobreza, não se tornava efetivo em sua estrutura. A gestão dos direitos sociais tornou-se o objetivo do governo. A sociedade passou a ser uma grande empresa e os cidadãos seus colaboradores que deveriam ser geridos por um chefe e passarem a ser protagonistas da sua própria carreira, evidenciando o caráter individualista de uma sociedade ocupada em tratar os problemas sociais apenas em sua conjuntura, mas não em sua raiz estrutural (Borges, 2011).

Dessa forma, apesar de haver acenos à promoção dos direitos sociais e garantia destes para a população, o neoliberalismo se posicionou contrário a esse tipo de política, exceto quando esta era favorável à sua manutenção. Isso fica evidente quando se reflete sobre a derrocada do modelo neodesenvolvimentista. Além disso, Saad Filho e Moraes (2018) destacam que as políticas sociais focalizadas do petismo seguiram o receituário neoliberal (Saad Filho e Moraes, 2018, p. 84; p. 143; p. 165). Da mesma forma, os autores ainda apontam que, em grande parte, a redução da pobreza se deu através de transferência entre assalariados, esmagando as camadas médias, e sob a concomitante deterioração dos tipos de emprego – iniciada nos primórdios das primeiras reformas neoliberais (Ibid., p. 164). Mas, quando as condições favoráveis desapareceram, até mesmo a “fácil e barata” política voltada aos mais pobres, como durante os governos Lula, se reverteu ao neoliberalismo (Ibid., p. 165).

A pobreza na sociedade brasileira: uma visão a partir de Amartya Sen

A perspectiva de Amartya Sen

De acordo com Amartya Sen (2010), a pobreza pode ser definida como uma privação das potencialidades elementares e das liberdades substanciais do indivíduo. Essas privações são, em sua maioria desprezadas pelas estatísticas, sob o pretexto da existência de um sistema de segurança social que compense a perda desses rendimentos. Contudo, essa privação exerce impactos demasiadamente negativos sobre a liberdade, a iniciativa e as competências individuais, o que, conseqüentemente, contribui para a exclusão social e agrava problemas sociais como saúde física e psicológica dos indivíduos (Sen, 2010).

No presente trabalho não se compartilha da visão do desenvolvimento de Amartya Sen, não cabendo a discussão sobre sua execução. Contudo, a abordagem das capacidades (*capabilities approach*) é utilizada para analisar as políticas sociais de combate à pobreza no Brasil, haja vista que

possui exatamente a visão distinta da capacidade conjuntural e estrutural da política pública. A pobreza e a desigualdade são temas centrais na obra de Amartya Sen. Para Sen (2010), a pobreza não é simplesmente a falta ou poucos rendimentos dos indivíduos, mas sim a privação de suas potencialidades. Logo, “é possível entender a pobreza como uma deficiência das capacidades básicas para alcançar níveis minimamente aceitáveis” (Troian; Klein; Silva, 2013, p. 18).

Sen (2010) destaca que a pobreza possui como característica fundante uma “irredutível essência absoluta”, já que é composta por elementos contundentes à sociedade como fome e inanição. Para Sen (2010), portanto, a capacidade de enfrentar a pobreza depende da disponibilidade de ativos, assim como da habilidade de transformá-los em meios para que os indivíduos possam satisfazer suas necessidades sociais e conseguirem se apropriar de uma parcela do desenvolvimento, ou seja, fomentar as capacitações básicas para levar uma vida digna.

Nesse sentido, o *capability approach* de Sen (2010) remete ao neologismo anglicano entre as palavras “*capacity*” (capacidade) e “*ability*” (habilidade), sendo assim o autor busca passar o conceito sobre a promoção de habilidades capazes de gerar autonomia (Mattioda e Souza, 2016, p. 182). Nesse sentido, a abordagem das capacitações senianas será utilizada tal como Mattioda e Souza (2016): “potenciais geradores de autonomia ou emancipação da pobreza” (p. 182), que, por meio de políticas públicas promovidas pelo Estado, garantiriam o acesso dos indivíduos à educação, saúde e direitos civis.

Mattioda e Souza (2016) apresentam as categorias analíticas senianas: funcionalidades, capacitações e intitlamento. A categoria funcionalidade reflete as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ser. Dessa forma, as funcionalidades podem ser interpretadas como elementos “constitutivos da vida” (Schultz, 2011, p. 72) e, portanto, servem como mensuração do bem-estar dos indivíduos. Ou seja, para Sen (2010), funcionalidade pode ser entendida como os diversos elementos que um indivíduo pode considerar valioso ter ou fazer, como por exemplo, não passar fome nem viver na miséria (Troian; Klein; Silva, 2013, p. 16).

A categoria de capacitações refere-se ao incentivo de capacitar o indivíduo para garantir sua liberdade de realizar escolhas livremente, ou seja, é a expressão da liberdade do indivíduo para que este possa realizar tipos diversos de funcionalidades que fazem sentido para suas escolhas de modo de vida (Schultz, 2011). E, por fim, a categoria intitlamento indica a distribuição de bens e ativos com potencialidade geradora de direitos, ou seja, é parte constitutiva da liberdade instrumental e contribui, de acordo com Sen, “para a expansão da liberdade humana em geral e, assim, para a promoção do desenvolvimento” (Sen, 2010, p. 57).

Nesse sentido, Sen (2010) aponta que o intitlamento pode ser interpretado como mecanismo potencial para que o indivíduo possa ter acesso a algo ou ainda superar uma situação de privação como, por exemplo, a extrema pobreza. Neste caso, o intitlamento, que é determinado pela dotação, possibilidade de produção e condição de troca (Ibid., p. 213-214), compreende a uma cesta de ativos como, por exemplo, a terra para a produção de alimento e tecnologia para aumentar as possibilidades de produção. Tal cesta de ativos, porém, possui grande influência de crises econômicas, políticas e sociais que comprometem seu pleno funcionamento (Ibid., p. 214), sendo assim, no caso do Brasil, ainda que o governo busque alternativas para o combate à pobreza, as instabilidades política e econômica prejudicam ainda mais a “contenção aceleracionista” do capitalismo.

Em suma, essas três categorias são norteadoras da análise sobre as políticas públicas de combate à pobreza a seguir, sendo a categoria de intitlamento a mais importante por “expressar mudanças na estrutura de posse de bens e ativos geradores de renda e riqueza” (Mattioda e Souza, 2016, p. 183).

Os Programas de Transferência de Renda Condicionada no Brasil

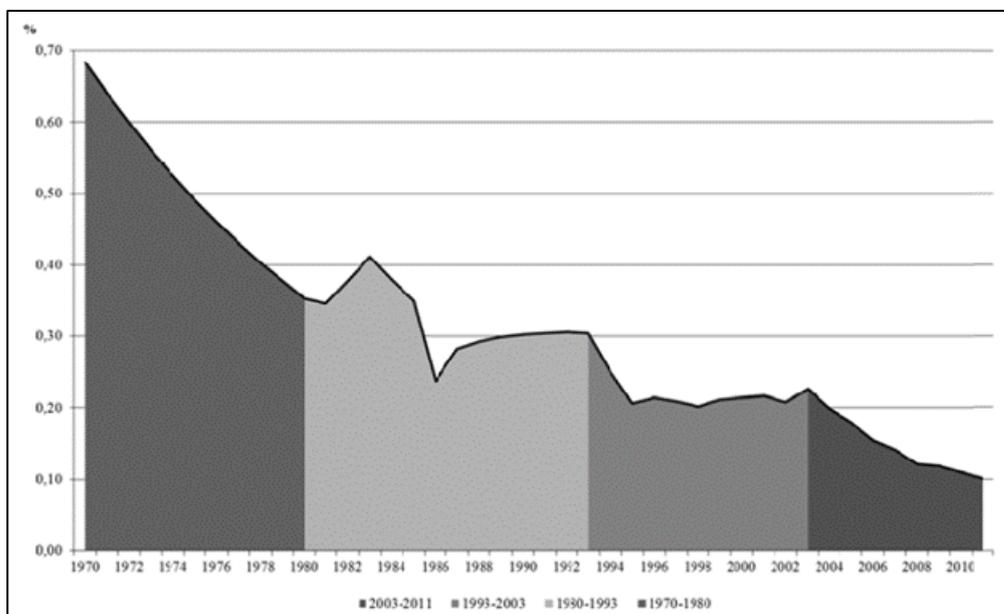
No Brasil, é amplamente difundida a conceitualização de que a pobreza seria a incompetência do indivíduo pobre traduzida em sua incapacidade de melhorar de vida, ou seja, a ideia que ser pobre é culpa somente do próprio pobre, que não tem determinação nem força de vontade para trabalhar (Schwartzman, 2004). Esse discurso é utilizado para reforçar a ideia falaciosa da meritocracia do capitalismo contemporâneo e sua capacidade de vilipendiar as condições humanas dos indivíduos, sobretudo seu direito de ser tratada como um cidadão. Essa visão sobre a pobreza ignora o fenômeno como fator sociológico, antropológico e histórico (Guimarães, 2016).

De acordo com Martins (1997) é intrínseco ao capitalismo o fenômeno da “exclusão para a inclusão”, ou seja, a “desenraização” da essência para se transformar em algo funcional, como, por exemplo, o desemprego deixa de ser simplesmente a exclusão do trabalhador do mercado de trabalho e passa a ser importante para o processo de controle dos salários na economia. Dessa forma, o fato de ser pobre, no contexto atual, ao contrário do que defende as ideias malthusianistas, “é um fetiche do capital, que se dá ao luxo de oprimir a classe operária sob a ilusão de ascensão social” (Guimarães, 2016, p. 6). Nesse sentido, traduz-se que a desigualdade herdada desde o período colonial do país está ligada à sua funcionalidade no sistema capitalista. Nesse sentido, a pobreza brasileira não pode ser desvinculada de sua concepção histórica e dialética.

As propostas e ações de combate à pobreza e à miséria atuais limitam-se à condição de mitigação da pobreza, de alívio da desumanidade da fome e da miséria. Nessa perspectiva, conforme sugere Carvalho (2009) a pobreza, a miséria e a fome se converteram em um negócio rentável de maneira que as políticas voltadas para a sua redução lograram cumprir tão somente sua própria reprodução.

Ao longo da história brasileira, a porcentagem da população que se encontra em situação de pobreza ou de miséria permaneceu em níveis elevados. Contudo, em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), a criação de um programa de transferência de renda condicionada tornou-se um marco na trajetória de combate à pobreza no país. O Programa Bolsa Família, modernizado e ampliado durante os governos Lula (2003-2010) nos anos 2000, passou a ser reconhecido mundialmente pela sua capacidade de enfrentar a pobreza multidimensionalmente, para além da questão da renda. Nesse período, a pobreza foi reduzida para algo em torno de 20% e chegou ao nível mais baixo, em torno de 10%, no final do governo Lula (Rocha, 2013).

Gráfico 2 - Evolução da pobreza no longo prazo no Brasil, proporção de pobres (1970-2011)



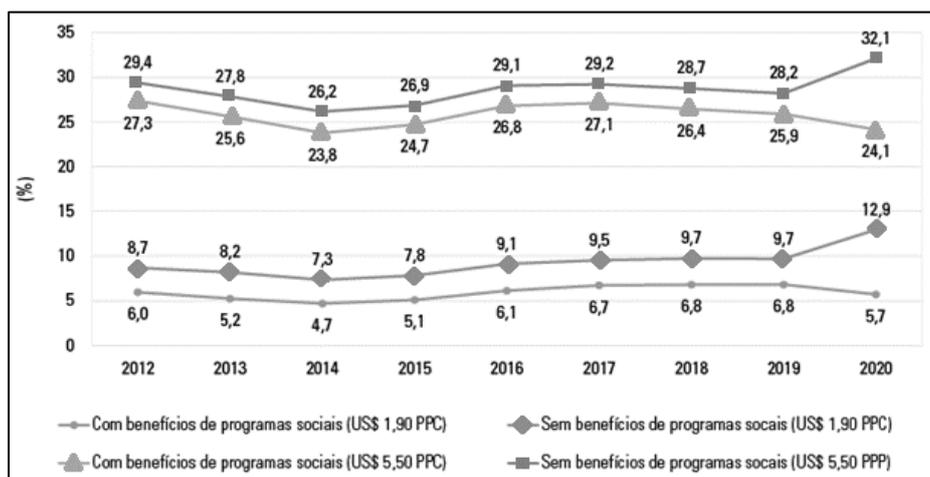
Fonte: Rocha, 2013.

Contudo, de acordo com Santos (2016) com o aumento das fissuras no projeto de conciliação política com a ordem neoliberal, os anos dourados da política de conciliação adotada pelo Partido dos Trabalhadores no início dos anos 2000 a 2010 viu sua derrocada, demonstrando-se insuficiente quanto à erradicação da pobreza.

De acordo com Saad Filho e Morais (2018), os anos de 2010 a 2015 ficaram marcados na história brasileira como um período no qual o neoliberalismo ousou aproveitar o crescimento externo a seu favor e aplicar reformas na dinâmica capitalista para garantir sua manutenção. Contudo, o cenário deixado no estopim da crise em 2016 era de desindustrialização, desemprego, precarização do trabalho, concentração de renda, que impactou o sistema tributário e impôs limites ao orçamento do emergente Estado de bem-estar social no Brasil (Saad Filho e Morais, 2018, p. 168).

Os anos que seguiram foram marcados pelo retrocesso das conquistas sociais asseguradas até então. O número de pessoas vivendo em situação de pobreza e miséria teve um salto significativo e, atualmente, cerca de 14,5 milhões de famílias – ou cerca de 40 milhões de pessoas – vivem atualmente em situação de extrema pobreza no país, de acordo com dados do Ministério da Cidadania (2021). Além disso, cerca de 61 milhões de brasileiros passaram a viver em situação de pobreza ou extrema pobreza no país em 2021, de acordo com estudos divulgados pelo Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades da Universidade de São Paulo (Made-USP).

Gráfico 3 – Proporção de pessoas, por classes de rendimento domiciliar per capita selecionadas, com e sem benefício de programas sociais – Brasil – 2012 a 2020



Fonte: IBGE, 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br>

O gráfico 3 evidencia que o percentual de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza (US\$ 1,90) e pobreza (US\$ 5,50) aumentou consideravelmente entre o grupo de pessoas que recebem nenhum auxílio de programas sociais, sobretudo em 2020, quando da pandemia de COVID 19. Contudo, entre os que recebem algum tipo de benefício social, o número foi reduzido por conta da oferta do Auxílio Emergencial (AE) que diminuiu drasticamente o nível de pessoas em situação de pobreza extrema no país por um determinado período. Este fenômeno é recorrente no Brasil, pois,

apesar de haver programas de enfrentamento à pobreza, estes apenas atendem ao caráter conjuntural do fenômeno, ignorando sua estrutura, conforme Mattioda e Souza (2016). Nesse sentido, nota-se que, apesar das investidas por parte do Estado de bem-estar social tardio que fora instalado no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988, a pobreza não foi, de fato, combatida e ainda atinge o país como um grande flagelo, sobretudo por não focar na capacidade de intitamento dos programas sociais, limitando e reduzindo a eficiência combativa das ações contra a pobreza, inviabilizando a autonomia dos indivíduos pobres e forçando-os ao ciclo crônico do fenômeno (Comim, 2014; Mattioda e Souza, 2016).

Desde a redemocratização do país, sobretudo após a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, os direitos civis passaram a ser a finalidade de diversas políticas públicas que eclodiram no final dos anos 1990 e ao longo dos anos 2000. Dessa forma, a partir da concepção de que a pobreza é um fenômeno intergeracional, que afeta, inclusive, as possibilidades de desenvolvimento do indivíduo em cada etapa de seu ciclo de vida, os programas de combate à pobreza passaram a ser desenhados focando no atendimento emergencial às condições humanas dos indivíduos em situação de pobreza e extrema pobreza. Nesse sentido, começa a tomar forma o guarda-chuva de proteção social sob as políticas de Fernando Henrique Cardoso (FHC), originando um tipo específico de programa de combate à pobreza designado como Programa de Transferência de Renda Condicionada (PTRC). Esse tipo de política pública, que emerge internacionalmente, nos anos 1990, de acordo com Nazareno e Vasconcelos,

compreende à transferência de alguma quantidade de renda a famílias pobres, com a condição de que estas realizem determinados investimentos em seu capital humano, isto é, que cumpram algumas obrigações previamente estipuladas nas áreas de saúde e/ou educação, frequentemente vinculadas às crianças e jovens. (Nazareno e Vasconcelos, 2015, p. 76)

De acordo com Souza (2014), as primeiras iniciativas de PTRC foram geradas no âmbito municipal. Durante a década de 1990, a cidade de Campinas, por exemplo, no interior paulista, criou o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM), além de outras cidades como Ribeirão Preto e Brasília que possuíam programas com essa abordagem em suas políticas públicas. Esses programas podem ser interpretados como embriões para a implantação de um programa a nível nacional em 2001, o Bolsa Escola (Souza, 2014, p. 85).

O programa, que tinha como objetivo transferir valores monetários, uma bolsa, mensalmente, às famílias de jovens e crianças de baixa renda condicionada à frequência escolar desse grupo, posteriormente, foi incorporado aos programas Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. A junção desses programas, posteriormente, deu origem ao Bolsa Família, que,

posteriormente, passou a ser o programa de transferência de renda condicionada com maior abrangência no mundo (Souza, 2014, p. 88).

Para Souza (2014, p. 88), o programa Bolsa Família, a princípio, não possuía, em seu desenho, estratégia para a redução da pobreza intergeracional, ou seja, no longo prazo, nem no curto prazo, haja vista que tinha como objetivo somente inserir os beneficiários nos serviços públicos de saúde, educação e assistência social. Nesse sentido, observa-se o caráter emergencial e contingencial dos PTRCs criados até então no país, que, durante anos, enfrentou a pobreza somente em sua conjuntura (transferência de renda), não focalizando nos aspectos estruturantes de sua causa por meio da inserção social e econômica das famílias beneficiárias (Ibid., p. 89).

Sob a perspectiva de Amartya Sen (2010), nota-se que as características dos programas Bolsa Escola e Bolsa Família, até então, supriam duas necessidades categóricas senianas, a capacitação e a funcionalidade. Ambos os programas foram capazes de inserir os indivíduos no mercado de produção e consumo, concedendo liberdade ao indivíduo, sobretudo quanto às suas preferências de utilidade, ou seja, os programas foram capazes de conceder autonomia e liberdade através da capacitação dos indivíduos.

Por outro lado, ainda de acordo com a perspectiva de Amartya Sen (2010), o Bolsa Escola e Bolsa Família geraram o bem-estar dos indivíduos participantes dos programas, possibilitando que, após participarem dos programas, pudessem almejar e desempenhar funções na sociedade que antes não poderiam ser realizadas, ou seja, a categoria funcionalidade fica evidente quando verifica-se a capacidade dos programas de possibilitar que os beneficiários possam, de alguma forma, alcançar novas possibilidades de vida, sobretudo o que envolve a manutenção do seu bem-estar.

Contudo, ainda que fossem capazes de garantir esses benefícios, os programas não foram capazes de criar ativos que gerariam a autonomia financeira dos indivíduos, desvinculando sua dependência das políticas sociais do Estado. Dessa forma, sob a visão seniana, ambos os programas não preencheram a capacidade de intitulação, defendida como a única que “expressa mudanças na estrutura de posse de bens e ativos geradores de renda e riqueza” (Mattioda e Souza, 2016, p. 182), ou seja, capaz de combater a pobreza estrutural, para além do assistencialismo e emergencialidade.

Em 2011, formulou-se o programa Brasil sem Miséria, o qual possuía como objetivo central elevar a renda e as condições de bem-estar da população (Campello e Mello, 2014). Para tanto, o programa atuava em três frentes: garantia da renda por intermédio do Bolsa Família; acesso universal aos serviços públicos, aumentando a oferta de saúde, habitação, assistência social, educação, segurança alimentar, apoio à população de rua, acesso à documentação e energia elétrica; e inclusão

produtiva por meio de políticas que aumentassem a produção no campo e gerasse ocupação e renda nas cidades (IPEA, 2014; Souza, 2014, p. 95).

Ainda assim, sob a perspectiva das categorias senianas, o plano Brasil sem Miséria é insuficiente quanto ao preenchimento dos requisitos das três categorias senianas. Ao passo que transferia a renda por meio do Programa Bolsa Família, concedia liberdade e autonomia aos indivíduos e os inseria no mercado de produção e consumo. Concomitantemente, por intermédio de políticas voltadas para a universalização de serviços públicos, qualificação profissional, sobretudo por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), o Estado concedia aos indivíduos capacitações para que estes pudessem lograr novas oportunidades tanto no mercado produtivo como de consumo (funcionalidade).

Contudo, ainda que promovesse a inserção produtiva dos indivíduos no campo via acesso à água potável, energia elétrica, assistência técnica e incentivo comercial, e, na cidade, por intermédio do fomento ao microempreendedorismo e incentivo de qualificação profissional (Souza, 2014, p. 95), o plano não foi capaz de gerar intitlamento aos indivíduos, uma vez que a posse de um título gerador de renda que pudesse garantir a autonomia dos beneficiários no longo prazo não foi realizada.

Viana, Fonseca e Silva (2018) enunciam que, a partir de 2014, o país enfrentou diversos problemas que foram silenciando, aos poucos, a ode do progressismo brasileiro. Ao passo que a recessão avançava a partir do segundo trimestre de 2014, as insurgências políticas estremeciam os laços das políticas sociais e cessaram os diagnósticos otimistas (Ibid., p. 34). Nesse contexto de crise econômica e implementação de uma política de austeridade fiscal, observou-se aumento da pobreza e da desigualdade social, com impactos distintos entre os diferentes estratos de rendas (IPEA, 2021).

Segundo Barbosa, Ferreira de Souza e Soares (2020), a instabilidade de 2015 pode ser traduzida como um “divisor de águas”. Ao passo que, para os mais pobres, a recessão perdurou até meados de 2019, para os afortunados, a recuperação estava em um horizonte próximo, no ano de 2016. De 2015 a 2019, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, apontados por Barbosa *et al.* (2020), relatam que houve um aumento na desigualdade de renda no país, medida pelo coeficiente de Gini, que aumentou de 0,525, em 2015, para 0,543 em 2019.

De acordo com dados da FGV Social⁴, antes da pandemia, a proporção de pessoas abaixo da linha da pobreza era de 10,97% e, devido à implementação por parte do governo federal do Auxílio Emergencial, reduziu para 4,63%, ou ainda, 9,8 milhões de brasileiros. Apesar disso, no primeiro trimestre de 2021, por conta da suspensão do benefício emergencial, a pobreza atinge 16,1% da

⁴ Pesquisa ‘Desigualdade de Impactos Trabalhistas na Pandemia’, FGV Social, 2021. Disponível em: <https://cps.fgv.br/DesigualdadePandemia>. Acesso em: 05/01/2022

população, 34,3 milhões de pobres, correspondendo, assim, a 25 milhões de novos pobres. Por fim, apesar da retomada do benefício em abril de 2021, em escala reduzida e com duração limitada, 12,98% da população estava em situação de pobreza, ou ainda, 27,7 milhões de pessoas, superior do que antes da pandemia - 23,3 milhões.

Diante desse cenário, o Auxílio Emergencial, como o próprio nome designa, compreendia ao repasse monetário mensal de caráter emergencial no valor, a princípio, de R\$ 600, diminuído posteriormente, e visa garantir uma renda mínima aos indivíduos em situação mais vulnerável durante a pandemia do Covid-19. Contudo, o repasse apenas monetário evidenciou a grande dependência da população mais pobre em relação aos PTRCs do governo. A situação da pandemia agudizou o problema e escancarou as ineficiências dos programas até então implementados.

Além disso, sob a perspectiva de Amartya Sen (2010), o Auxílio Emergencial se enquadra em apenas uma categoria seniana. À medida que busca apenas o repasse de um valor simbólico para evitar, ainda que minimamente e de forma efêmera, que a barbárie social se estabeleça de modo escancarado, o Auxílio Emergencial garante (ou tenta garantir) o bem-estar dos indivíduos, ou ainda a sua sobrevivência. Contudo, ao não gerar condicionalidades que capacite os indivíduos e para que realizem escolhas livremente, haja vista que este está fadado a, na maioria das vezes, renunciar às suas preferências para que possa garantir sua subsistência, o Auxílio Emergencial não abarca os princípios da categoria de capacitações senianas. Em relação ao intitlamento, o Auxílio Emergencial encontra-se distante da possibilidade de promoção de ativos geradores de renda para os indivíduos pobres para que estes garantem sua autonomia, pelo contrário, o programa evidenciou o caráter de dependência da população mais pobre para com os PTRCs.

Adiante, mais recentemente, o governo federal pôs fim ao Bolsa Família e criou o programa Auxílio Brasil, que tem como objetivo aprimorar a política de transferência de renda, integrando benefícios de assistência social, saúde, educação e emprego. Ainda assim, o atual desenho do Auxílio Brasil, assim como o Auxílio Emergencial, não é suficiente para o combate à pobreza, mas apenas para seu alívio imediato. A falta de políticas voltadas para a capacitação, funcionalidade e, sobretudo, intitlamento do indivíduo mostra-se considerável no atual contexto. Ainda que tentasse seguir a doutrina do “Estado gestor”, o governo perdeu as rédeas do controle social e, agora, luta de modo vilipendioso para a manutenção da “gestão da barbárie” (Canetti, 2021).

Por fim, o presente trabalho pretende demonstrar no quadro 1 abaixo os programas de combate à pobreza citados e sumarizar as concepções estratégicas que caracterizam as diretrizes das políticas públicas, bem como a classificação dessas de acordo com as capacidades senianas.

Quadro 1 - Quadro-sumário com as características essenciais e a categorização dos PTRCs a partir da metodologia de Amartya Sen

Característica	Bolsa Escola	Bolsa Família	Brasil sem Miséria	Auxílio Emergencial	Auxílio Brasil
Ano de criação	2001 – Criado e implementado durante o governo FHC, tornou-se o primeiro programa de transferência de renda em âmbito nacional	2003 – Criado e implementado durante o governo Lula a partir da unificação de todos os programas de transferência de renda (Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação).	2011 – Criado e implementado durante o governo de Dilma Rousseff após o fim da estratégia Fome Zero (2005-2011).	2020 – Criado e implementado durante o governo de Jair Bolsonaro, sobretudo após a expansão da pandemia de COVID-19, que forçou o isolamento social.	2021 – Criado durante o governo de Jair Bolsonaro com o objetivo de substituir o programa Bolsa Família. Implementação efetiva dar-se-á em 2022.
Duração	2001 – 2003, substituído pelo Bolsa Família.	2003 – 2021, substituído pelo Auxílio Brasil.	2011 – 2014, fim do programa devido à instabilidade econômica e política do país, sobretudo após a implementação da EC 95 (Teto de Gastos) em 2016.	2020 – 2021, auxílio foi implementado de modo emergencial durante a pandemia de COVID 19 e, posteriormente, incorporado ao Auxílio Brasil.	2021 – Atual.
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar capacitação de crianças e jovens de baixa renda a partir do incentivo financeiro atrelado à frequência escolar; - Substituir ajudas esporádicas dos governos por um sistema compensatório de distribuição direta de renda ao estrato mais pobre da população. 	<ul style="list-style-type: none"> - Promoção do alívio imediato à pobreza por meio da transferência de renda à família; - Expansão dos serviços públicos e direitos sociais na área de educação e saúde para contribuir com o rompimento da pobreza intergeracional; - Combate à fome e promoção da segurança alimentar; - Combater a pobreza e a extrema pobreza, promovendo ações 	<ul style="list-style-type: none"> - Superação da extrema pobreza até 2014; - Busca ativa de famílias extremamente pobres que ainda não são atendidas por algum tipo de programa social; - Atuação em três frentes: garantia da renda, ampliação ao acesso de serviços públicos (saúde, educação, habitação, assistência social, registro civil, segurança alimentar e energia elétrica) e inclusão produtiva rural e urbana por 	<ul style="list-style-type: none"> - Fornecer proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia do Coronavírus – COVID 19. 	<ul style="list-style-type: none"> - “Promover a cidadania com garantia de renda e apoiar, por meio dos benefícios ofertados, a articulação de políticas voltadas aos beneficiários, com vistas à superação das vulnerabilidades sociais das famílias”; - Ampliar a oferta de educação infantil e estimular o desenvolvimento educacional de jovens; - “Estimular a emancipação das famílias em situação de

Característica	Bolsa Escola	Bolsa Família	Brasil sem Miséria	Auxílio Emergencial	Auxílio Brasil
Objetivos (continuação)		coordenadas em diferentes esferas do Poder Público.	meio de incentivo à produção no campo e geração de renda e ocupação na cidade.		pobreza e extrema pobreza” ⁵ .
Abrangência	Em 2002, 5 milhões de famílias foram beneficiadas ⁶	Em outubro de 2021, beneficiou 14,6 milhões de famílias ⁷	Até outubro de 2014, 22 milhões de pessoas foram beneficiadas pelo eixo de renda do plano por intermédio do programa Bolsa Família, 1,35 milhões de pessoas inseridas no CadÚnico pela Busca Ativa, 349 mil famílias de agricultores beneficiadas pelos incentivos à produtividade rural e 1,5 milhões de pessoas se inscreveram em cursos de qualificação do Pronatec ⁸ .	Entre abril a agosto de 2020, mais de 66 milhões de pessoas receberam diretamente o Auxílio Emergencial. Se contabilizado o número de integrantes de uma família, o benefício chega a mais de 126 milhões de pessoas, ou seja, 60% da população brasileira ⁹ .	Em novembro de 2021, foram contempladas 14,5 milhões de famílias ¹⁰ .
Funcionalidades	Garante o acesso à renda por intermédio da transferência de recursos às famílias de crianças e jovens com frequência	Garante o acesso à renda por intermédio da transferência direta de recursos financeiros. O acesso aos serviços	Dentro dos três aspectos que norteiam o programa, em relação à garantia da renda, esta é assegurada através do programa Bolsa Família.	Ao realizar o repasse monetário do valor emergencial, o Estado garante a categoria funcionalidade.	A garantia do repasse do auxílio às famílias pobres garante, ainda que minimamente, o bem-estar dos indivíduos. Sendo

⁵ Retirado do site: <https://www.caixa.gov.br/programas-sociais/auxilio-brasil/Paginas/default.aspx>, acesso em 07/01/2022.

⁶ De acordo com dado retirado do site: <https://bolsa-familia.info/bolsa-escola.html>, acesso em 07/01/2022.

⁷ De acordo com dado retirado do Relatório de Informações Sociais do Ministério da Cidadania disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral>. Acesso em 07/01/2022

⁸ De acordo com dado retirado do relatório O BRASIL SEM MISÉRIA do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_obrasilsemmiseria.pdf. Acesso em 07/01/2022

⁹ Retirado do site: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/600-dias/arquivos-de-600-dias/cidadania-auxilio-emergencial-chega-a-60-da-populacao-brasileira>. Acesso em: 07/01/2022.

¹⁰ De acordo com dado retirado do site: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br>, acesso em 07/01/2022.

Característica	Bolsa Escola	Bolsa Família	Brasil sem Miséria	Auxílio Emergencial	Auxílio Brasil
	escolar regular. A categoria de funcionalidade é assegurada uma vez que é garantida pelo Estado.	públicos através das condicionalidades e o recebimento da renda garantidos pelo Estado asseguram o cumprimento da categoria de funcionalidade.	Sendo assim, cumpre com a categoria de funcionalidade salvaguardada pelo Estado.		assim, a categoria de funcionalidade é cumprida e lastreada pelo Estado.
Capacitações	Vincula-se às condicionalidades educacionais. Cumpre com a categoria de capacitação à medida que busca garantir melhores condições de vida a longo prazo para as crianças e jovens que participavam do programa e possuíam frequência escolar regular.	Vincula-se às condicionalidades de saúde e educação. Na área da saúde o cumprimento de exames pré-natal para gestantes e o cumprimento do calendário de vacinação para crianças de 0 a 6 reduzem as possibilidades de mortalidade infantil. No campo da educação, a frequência escolar regular para as crianças e jovens busca reduzir o trabalho infantil, a evasão escolar e aumentar a capacidade de rompimento da pobreza intergeracional.	Dentre os três aspectos que se estrutura o programa, as capacitações estão atreladas aos incentivos educacionais e qualificações profissionais por meio do Pronatec; à inclusão produtiva rural de produtores agrícolas por meio de assistência técnica, disponibilização de crédito e incentivo à produção através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que, por sua vez, garantiriam a segurança alimentar; e ao acesso a serviços públicos como registro civil, acesso à energia elétrica, educação, saúde, assistência social e habitação.	Não possui condicionalidades para ser beneficiário do programa que possa atrelar às capacitações. Nesse sentido, não cumpre a categoria de capacitação.	Vincula-se às condicionalidades de educação e capacitação produtiva. Na educação, por intermédio dos programas Auxílio Esporte Escolar, Bolsa Iniciação Científica Júnior e Auxílio Criança Cidadã que têm como objetivo garantir a educação e capacitar crianças e jovens para que possuam mais oportunidades profissionais no longo prazo. Quanto à inclusão produtiva, busca aumentar a capacidade produtiva rural por meio de incentivos à produção no campo e, nas cidades, busca incentivar programas que fomentem o microempreendedor.
Intitulação	Não compreende a distribuição de ativos geradores de renda. Portanto, não cumpre com a categoria de intitulação.				

Considerações Finais

A hipótese que se buscou comprovar no presente trabalho é que, no Brasil, o combate à pobreza não é tratado em sua estrutura, mas sim conjunturalmente. Ou seja, a lógica dos programas executados no país, sobretudo a partir da guinada social após a promulgação da Constituição Federal em 1988 que instaurou, ainda que tardiamente, um Estado-provedor, não foram capazes de erradicar a pobreza, apesar do discurso aclamado por anos, principalmente durante os anos progressistas dos governos petistas (Lula e Dilma).

Contudo, evidenciou-se que a razão pela qual o enfrentamento da pobreza não é realizado em sua estrutura, deve-se ao fato de que a pobreza é funcional para a manutenção do capitalismo brasileiro. Partindo do pensamento dialético de Francisco de Oliveira (2020), evidencia-se que os elementos do atraso não devem ser interpretados como impedimentos para o desenvolvimento, mas sim como funcional para a expansão do capital. A pobreza, portanto, cumpre o papel de ser funcional para a aceleração desenfreada da acumulação do capital, ou seja, elementos do atraso são parte fundante da engrenagem do capitalismo brasileiro.

Nesse cenário, Francisco de Oliveira (2020) expõe, como cético perante o governo progressista que acabara de ser instalado em 2003, suas críticas à realidade brasileira e faz uma topografia daquilo que chamou de “Ornitorrinco”. O animal que, ao longo do processo de evolução, desenvolveu características associadas a outros animais como bico de pato, cauda de castor, mamas e a capacidade de colocar ovos, pode ser traduzido como uma alegoria do Brasil, onde elementos do atraso e a modernidade convivem em perfeita desarmonia: a extrema riqueza e a extrema pobreza convivem no capitalismo, contudo a abundância e a escassez não possuem uma relação autofágica, mas sim como uma espécie de comensalismo.

Ainda que tenha descrito a sociedade brasileira, o ornitorrinco do início do século XXI não pode ser interpretado como o mesmo do Brasil atual. Feldmann (2021) aponta que o ornitorrinco atual seria uma espécie muito mais monstruosa do que descrito por Francisco de Oliveira (2020). Para o autor, o período marcado pelo crescimento vertiginoso durante o século XX às custas da funcionalização de elementos do atraso tais como a precarização da vida social e à exploração não é evidenciado nos mesmos termos atualmente. Apesar de haver precariedade e dependência capitalista, a realidade atual evidencia que os elementos do atraso não mais são catalisadores do processo de expansão do capitalismo, mas fim em si mesmos, uma vez que a estagnação econômica roçou à sociedade brasileira o estrangulamento e esgotamento da busca de "válvulas de escape" (Santos e Feldmann, 2021, p. 106).

Nesse cenário, o neoliberalismo acelera a mercantilização das relações sociais e cumpre com a agenda de austeridade para tudo aquilo que pode se tornar uma barreira para a expansão do capital. Nesse sentido, diversos foram os mecanismos utilizados pelo Estado-gestor para instrumentalizar a dinâmica predatória do capitalismo.

Nesse sentido, observou-se que, dentre os mecanismos de “contenção aceleracionista”, destacam-se os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), os quais foram desenhados desde meados da década de 1990 e reestruturados durante o que Santos (2016) designou de “onda progressista”, período em que governos com ideologias que inundou os países latino-americanos com o surgimento de governos eleitos em defesa da “ideologia do progresso”, que, através da formulação de um desenvolvimentismo “terceiro-mundista”, buscaram implementar um “neoliberalismo inclusivo”.

Ao perseguir a comprovação da hipótese, usou-se os estudos de caso de políticas de combate à pobreza implantadas no Brasil, quais sejam: Bolsa Escola, Bolsa Família, Brasil sem Miséria, Auxílio Emergencial e Auxílio Brasil. Sob a perspectiva das categorias de Amartya Sen (2010), analisou-se os programas para compreender de que forma eles atuam no combate à pobreza. As categorias analisadas foram: funcionalidades, capacidades e intitamentos.

De acordo com Mattioda e Souza (2016), apesar de as três categorias serem necessárias para a efetividade das políticas, apenas a categoria de intitamento, que se refere à distribuição de bens e ativos com potencialidade geradora de renda, possui capacidade de mudança estrutural. Ou seja, ainda que os programas cumpram com os requisitos das categorias funcionalidades e capacidades, apenas o intitamento possibilitaria o combate efetivo à pobreza, eliminando suas causas estruturais e geraria autonomia suficiente para os indivíduos superarem a condição de pobreza.

Nesse sentido, por meio da observação de que todos os programas não oferecem ativos capazes de gerar renda aos indivíduos pobres, confirma-se a hipótese de que os programas implementados no país somente tratam da pobreza de forma aliviadora e emergencial, mas não em sua estrutura. Nesse sentido, conclui-se que os programas fazem parte dos mecanismos de contenção aceleracionista e contribuem para o controle social que molda a realidade brasileira.

Os programas, de forma dialética, ao buscarem combater a pobreza, somente a alivia no curto prazo, mas tornam os indivíduos dependentes do Estado. Esse cenário evidencia o caráter gerencial das políticas de combate a pobreza e direitos sociais no Brasil, enraizado pela racionalidade política neoliberal, a qual incentiva a mercantilização da subjetividade e promove a expansão do capital às custas da desigualdade abissal da sociedade brasileira.

Referências Bibliográficas

- BORGES, Débora Cristiane de Almeida. **As transformações da gestão da pobreza no Brasil: uma análise do Programa Bolsa Família**. 2011.
- CAMPELLO, Tereza; MELLO, Janine. **O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos**. MDS, 2014.
- CANETTI, Thiago. Mudanças recentes na gestão da barbárie no Brasil. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 20, n. 223, p. 146-161, 2020.
- CARVALHO, Horacio Martins de. **A Readequação Do Estado Aos Interesses Do Capital. O Crescimento Da Pobreza E Da Fome No Mundo**. NERA, v.2, n.1, p.1-20, 2009.
- FELDMANN, Daniel Augusto; SANTOS, Fabio Luis Barbosa dos. **O médico e o monstro**. São Paulo: Elefante, 2021.
- GUIMARÃES, Vinicius O. S. **Construção histórico-social da pobreza: desnaturalização da percepção das desigualdades sociais**. *Multidisciplinary Journal*, v. 3, n. 1, p. 74-89, 2016.
- IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Plano Brasil Sem Miséria**. SP: Ipea, 2014.
- MATTIODA, Henrique Saint'Clair; SOUZA, Luciana Rosa de. **Medidas para alimentación y vivienda en perspectiva comparada: Venezuela y Brasil**. *Íconos*, n. 56, p. 179-201, 2016. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es>. Acesso em: 22 dez. 2021.
- NICOLAV, Vanessa. **Economia acima de tudo, lucro acima de todos: empresários pelo fim do isolamento**. 2020..
- OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco**. SP: Boitempo, 2020.
- ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: A Evolução de Longo Prazo (1970-2011)**, 2013, RJ. Estudo. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos - Inae, 2013. p. 1-52.
- SANTOS, Fábio Luis Barbosa dos. **Além do PT: A crise da esquerda brasileira em perspectiva latino-americana**. 2. ed. São Paulo: Elefante, 2016. 256 p.
- _____. **Uma história da onda progressista sul-americana (1998-2016)**. Ed Elefante, 2018.
- SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. Disponível em: www.researchgate.net/profile/Simon-Schwartzman/. Acesso: 03 jan. 2022.
- SCHWARZ, Roberto. Prefácio com perguntas. In: OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003 [2020]. p. 11-23.
- _____. **Um mestre na periferia do capitalismo: Machado de Assis**. Editora 34, 2000.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Ed. Companhia das letras, 2010.
- SOARES, Fabio Veras et al. **Programas De Transferência De Renda No Brasil: Impactos Sobre A Desigualdade**. Brasília: Ipea, 2006. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDF>. Acesso em: 17 jun. 2021.
- SOUZA, Luciana Rosa de. Path dependence em políticas públicas: um estudo do caso das políticas antipobreza no México, Brasil e Peru. **Revista da SBEP**, 2014. - disponível em: <http://www.revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/67>. Acesso em: 04 jan. 2022.
- SOUZA, Maciana de Freitas e. **A ofensiva neoliberal nas políticas sociais: do lulismo ao bolsonarismo**. 2019. Disponível em: <https://www.justificando.com/2019/03/25/a-ofensiva-neoliberal-nas-politicas-sociais-do-lulismo-ao-bolsonarismo/>. Acesso: 21 dez. 2021.
- TROIAN, Alessandra; KLEIN, Angela L.; DA SILVA, Leonardo X.. **A abordagem das capacitações e suas aplicações no desenvolvimento rural**. *Revista de Extensão e Estudos Rurais*, v. 2, n. 1, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/rever/article>. Acesso em: 22 dez. 2021.
- VIANA, Ana L. D.; FONSECA, Ana Maria M.; SILVA, Hudson P. Proteção social na América Latina e Caribe: mudanças, contradições e limites. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 33, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/bKpX7L74JDF4FxSBfnDVYHG/>. Acesso em: 05 jan. 2022.