



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL**

**DELAINE REGINA BERTOLDI**

**FINANCIAMENTO DE COMBATE À POBREZA: UM ESTUDO SOBRE O  
FUNDO ESTADUAL DE COMBATE E ERRADICAÇÃO DA POBREZA DE  
MATO GROSSO (2010-2014)**

**CUIABÁ**

**2018**

**DELAINÉ REGINA BERTOLDI**

**FINANCIAMENTO DE COMBATE À POBREZA: UM ESTUDO SOBRE O  
FUNDO ESTADUAL DE COMBATE E ERRADICAÇÃO DA POBREZA DE  
MATO GROSSO (2010-2014)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social, na área de Política Social e Direitos Sociais, oferecido pelo Instituto de Ciências Humanas e Sociais, da Universidade Federal de Mato Grosso, como requisito à obtenção do título de Mestre em Política Social.

**ORIENTADORA: Profª Drª Liliane Capilé Charbel Novais**

**CUIABÁ**

**2018**

### **Dados Internacionais de Catalogação na Fonte.**

B546f Bertoldi, Delaine Regina.  
FINANCIAMENTO DE COMBATE À POBREZA : UM ESTUDO SOBRE O  
FUNDO ESTADUAL DE COMBATE E ERRADICAÇÃO DA POBREZA DE  
MATO GROSSO (2010-2014) / Delaine Regina Bertoldi. -- 2018  
179 f. : il. color. ; 30 cm.

Orientadora: Liliane Capilé Charbel Novais.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Mato Grosso, Instituto de  
Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Cuiabá,  
2018.  
Inclui bibliografia.

1. Pobreza. 2. Combate. 3. Erradicação. 4. FECEP/MT. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**Permitida a reprodução parcial ou total, desde que citada a fonte.**

DELAINÉ REGINA BERTOLDI

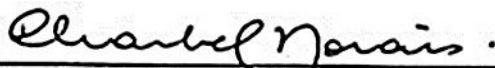
**FINANCIAMENTO DE COMBATE À POBREZA: UM ESTUDO SOBRE O  
FUNDO ESTADUAL DE COMBATE E ERRADICAÇÃO DA POBREZA DE  
MATO GROSSO ( 2010-2014)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal de Mato Grosso, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social.

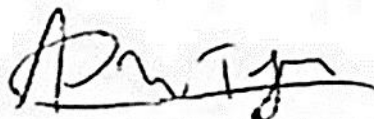
Apresentada em de 26 de outubro 2018 .

Situação: Aprovada

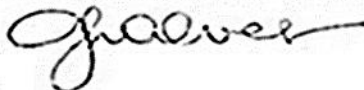
Banca Examinadora:



Prof.ª Dr.ª Liliâne Capilé Charbel Novais - UFMT (Orientadora)



Prof.º Dr.º Amando Wilson Tafner Júnior - UFMT (Examinador Externo)



Prof.ª Dr.ª Gláucia Leis Alves - UFMT (Examinadora Interna)

## **DEDICATORIA**

Dividir conhecimento é o mais incrível gesto humano, é conceder possibilidades de transformação, é orientar nos caminhos da história, é preparar um campo fértil para germinar o desejo de emancipação, para romper com o que parecia determinado, é romper o ciclo. Algo muda, tudo que se conhece é somente o começo do processo infinito de aprendizagem. Em minhas inconstâncias, tive na sua generosidade apoio para prosseguir, mesmo naquele período muito triste para mim. Não importa para onde eu for, o que de bom grado me ofertou, será para sempre bússola nas trilhas que pretendo percorrer. Dedico esse processo de aprendizagem a Liliane Capilé Charbel Novais, minha querida orientadora, amiga, o qual tenho maior orgulho de dividir com ela mais esse momento da minha vida.

## EPIGRAFE

POBREZA POR POBREZA

*(Luíz Gonzaga)*

*Ao menos o chão que é meu  
Meu corpo vai adubar  
Se doente sem remédio, remediado está  
Nascido e criado aqui  
Sei o espinho aonde dá  
Pobreza por pobreza  
Sou pobre em qualquer lugar  
A fome é a mesma fome que vem me desesperar  
E a mão é sempre a mesma que vive a me explorar  
E a mão é sempre a mesma que vive a me explorar*

## AGRADECIMENTOS

Nesta atual conjuntura pelo qual passa o Brasil, de cortes, de precarização do Educação Pública, da Pesquisa. Agradeço ao povo brasileiro por financiar meus estudos, a CNPQ, a CAPES, ABESS a Universidade Federal de Mato Grosso minha querida casa a qual agradeço todo o corpo Docente do Programa de Pós-Graduação em Política Social.

Agradeço a minha Orientadora Liliane Capilé Charbel Novais, por ter infinita paciência com minhas divagações, e por ser a palavra amiga quando tudo o processo parecia interminável.

Agradeço as minhas filhas Jessica Bertoldi, Laís Bertoldi e ao meu filho Matheus Bertoldi, pessoas que amo infinitamente, que são minha melhor realização, valeu por ensinar sua mãe a fazer cálculos e gráficos.

Agradeço a meus irmãos Luiz Bertoldi, Dai-me Bertoldi e minha irmã Elaine Bertoldi, amo vocês.

Agradeço a meu pai Delirio Bertoldi, no qual levo comigo cada cargalhada cada abraço que me deu, as saudades que sinto serão eternas, agradeço a minha mãe Maria Cabral Paim Bertoldi por ser meu exemplo de fortaleza, de dedicação, te amarei minha mãe para todo sempre

Agradeço a Edgardo Benitez, pelo companheirismo, pelo apoio e pelo incentivo e por toda a paciência de ouvir meus anseios.

## RESUMO

O Governo de Mato Grosso, inspirado no estatuto legal do Fundo Nacional de Combate à Pobreza, criou no estado mato-grossense, através da lei complementar nº144 de dezembro de 2003, para vigorar até o mês de dezembro de 2010, o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza de Mato Grosso – FECEP/MT, com a finalidade de garantir a população do estado o acesso a níveis dignos de subsistência, através do financiamento, como uma fonte suplementar de recursos, para o financiamento de Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), e outras ações de relevante interesse social. Apesar da sua importância, não foram verificados estudos e pesquisas acerca desse fundo, bem como da natureza das ações por eles financiadas e o seu consequente impacto na garantia do acesso a níveis dignos de subsistência aos beneficiados. Assim, esta pesquisa assume por objetivo principal analisar as ações e programas financiados pelo FECEP/MT no que tange a sua aderência com o marco legal do FECEP/MT. O FECEP/MT no estado mato-grossense, tem a particularidade de ser um instrumento legal de associação por parte do setor produtivo para se enquadrarem no Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso (PRODEIC), que tem como objetivo o incentivo fiscal. Para o desenvolvimento dessa pesquisa estabeleceu-se uma metodologia que contribua para o conhecimento do FECEP/MT e sua estruturação dentro dos órgãos executores e quais foram as ações financiadas por este Fundo, no período de 2010 a 2014. Para tanto, realizou-se uma pesquisa exploratória sobre o conjunto de leis que conformam o marco legal do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza de Mato Grosso – FECEP/MT e o processo que pautou o funcionamento deste Fundo, tendo como foco as estratégias de seleção de programas, projetos e ações para o seu financiamento, bem como o perfil das ações financiadas. Foram utilizadas análises de documentos institucionais e legais. O resultado desse estudo mostra que as ações financiadas pelo FECEP/MT resultaram em um alcance limitado de abrangência, diluindo deste modo o potencial necessário ao enfrentamento da pobreza. Conclui-se, com esse estudo, que as ações implantadas pelo FECEP/MT constituíram-se avanços temporários no combate da extrema pobreza no estado de Mato Grosso, para ações mais permanentes que se materialize em uma política social de combate à pobreza no Estado, se faz necessário a implementação do Conselho Participativo como instituído na Lei Complementar Nº 144 de dezembro de 2003, para dar transparência aos recursos arrecadados por essa fonte, faz-se necessário estabelecer os instrumentos e mecanismos a fim de operacionalizar tais avanços.

**Palavras-chave:** pobreza; combate; erradicação; FECEP/MT.



## RESUMEN

El Gobierno de Mato Grosso, Inspirado en el estatuto legal del Fondo Nacional de Combate a la Pobreza, creado en el estado matogrossense a través de la ley complementaria nº144 de diciembre de 2003, para vigorar hasta el mes de diciembre de 2010, el Fondo Estadual de Combate y Erradicación de la Pobreza de Mato Grosso – FECEP/MT, con la finalidad de garantizar a la población del estado el acceso a niveles dignos de subsistencia, a través del financiamiento, como una fuente suplementaria de recursos, para el financiamiento de Programas de Transferencia de Renda Condicionada (PTCR), y otras acciones de relevante interés social. A pesar de su importancia, no fueron verificados estudios y pesquisas a cerca de ese fondo, bien como de la naturaleza de las acciones por ellos financiadas y su consecuente impacto en la garantía del acceso a niveles dignos de subsistencia a los beneficiados. Así, esta pesquisa assume por objetivo principal analizar las acciones y programas financiados por el FECEP/MT. El FECEP/MT en el estado mato-grossense, tiene la particularidad de ser un instrumento legal de asociación por parte del sector productivo para encuadrarse en Programa de Desenvolvimento Industrial y Comercial de Mato Grosso (PRODEIC), que tiene como objeto el incentivo fiscal. Para el desenvolvimiento de esa pesquisa se estableció una metodología que para el conocimiento del FECEP/MT y su estructuración dentro de los órganos ejecutores y cuales fueron las acciones financiadas por este Fondo, en el periodo de 2010 a 2014. Por tanto, se realizó una pesquisa exploratória sobre el conjunto de leyes que conforman el marco legal del Fondo Estadual de Combate y Erradicación de la Pobreza de Mato Grosso – FECEP/MT y el proceso que pautó el funcionamiento de este Fondo, teniendo como foco las estrategias de selección de programas, proyectos y acciones para su financiamiento, bien como el perfil de las acciones financiadas. Fueron utilizados análisis de documentos institucionales por el FECEP/MT resultaron en un alcance limitado de cobertura, diluyendo de este modo el potencial necesario al enfrentamiento de la pobreza. Se concluyó con esse estudio, que las acciones implantadas por el FECEP/MT se constituyeron avances temporarios en el combate de la extrema pobreza en el estado de Mato Grosso, para acciones más permanentes que se materialice en una política social de combate a la pobreza en el Estado, se hace necesario la implementación del Consejo Participativo como instituído en la Ley Complementaria Nº 144 de diciembre de 2003, para dar transparência a los recursos arrecaudados por esa fuente, se hace necesario establecer los instrumentos y mecanismos a fin de operacionalizar tales avances.

**Palabras llaves:** pobreza; combate; erradicación; FECEP/MT

## LISTA DE TABELAS, GRAFICOS, QUADROS E MAPAS

<b>Quadro 1-</b> Resumo dos Princípios das Agências Internacionais de Combate à Pobreza na América Latina .....	<b>72</b>
<b>Tabela 1-</b> Evolução da Pobreza e da Extrema Pobreza na América Latina .....	<b>¡Error! Marcador no definido.79</b>
<b>Tabela 2-</b> A Pobreza de Crianças e Adolescentes em 16 países da América Latina entre 1990 a 2009 .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
<b>Tabela 3-</b> Dados de Crianças matriculadas em estabelecimentos de educação entre 2000 a 2009 .....	<b>81</b>
<b>Tabela 4-</b> Programas de Redistribuição de Renda em 12 países da América Latina entre 1995 a 2009 .....	<b>84</b>
<b>Tabela 5-</b> Nível da Evolução da Concentração de Renda 2000 a 2013 em 9 países da América Latina .....	<b>85</b>
<b>Tabela 6-</b> Gastos públicos social como percentagem do Produto Interno Bruto (PIB) de 5 países da América Latina entre 1995 a 2010.....	<b>86</b>
<b>Tabela 7-</b> Alguns Direitos Trabalhistas regulado pelo estado Brasileiro entre 1930 a 1945 .....	<b>90</b>
<b>Tabela 8-</b> Serviços Institucionalizado pelo Estado Brasileiro .....	<b>92</b>
<b>Gráfico 1-</b> Evolução do PIB Trimestral de Mato Grosso- anos de 2016 e 2017 .....	<b>105</b>
<b>Tabela 9-</b> Representantes Políticos de Mato Grosso de 2014-2018.....	<b>112</b>
<b>Tabela 10-</b> Quantidade de Empresas Doadoras do FECEP/MT, que são beneficiarias de incentivos fiscais .....	<b>115</b>
<b>Tabela 11-</b> Porcentagem da Adesão de Empresas ao FECEP/MT .....	<b>¡Error! Marcador no definido.116</b>
<b>Tabela 12 –</b> Montantes Totais Estimados em Renúncia de ICMS por meio do FECEP/MT e PRODEIC – 2003 a 2014 – valores nominais .....	<b>116</b>
<b>Tabela 13-</b> Empresas beneficiadas pela renúncia fiscal em 100% do ICMS .	<b>118</b>
<b>Gráfico 2-</b> Postos de Empregos Formais em Mato Grosso entre 2012 a 2017 .....	<b>¡Error! Marcador no definido.....119</b>
<b>Gráfico 3-</b> Evolução de Desocupados em Mato Grosso entre 2012 a 2017..	<b>119</b>
<b>Gráfico 4-</b> Postos de Empregos Ocupados e Setores de Oferta no período de 2012 a 2014 em Mato Grosso .....	<b>120</b>
<b>Gráfico 5-</b> Demonstrativo de Postos de Empregos Diretos Gerados pelo Setor Agropecuário em MT entre 2011 a 2014 .....	<b>121</b>
<b>Gráfico 6-</b> Índice de Gini – Mato Grosso entre 2010 a 2014¡Error! Marcador no definido.	<b>125</b>

<b>Gráfico 7-</b> Evolução da Receita Bruta de Mato Grosso no período de 2010 a 2014 .....	<b>126</b>
<b>Gráfico 8-</b> Distribuição do PBF por Região.....	<b>128</b>
<b>Tabela 14-</b> Objetivos e Metas do PPA 2012 – 2015 de Mato Grosso.....	<b>129</b>
<b>Tabela 15-</b> Famílias Cadastradas no PBF em MT que estão regulares com as Condiçionalidades de frequência escolar e vacinação e o valor do repasse em série histórica.....	<b>130</b>
<b>Gráfico 9-</b> Variação Percentual do PIB, com bases na Receita Orçamentaria Estadual após o PRODEIC entre 2003 a 2014.....	<b>139</b>
<b>Tabela 16-</b> Demonstrativo de Empenho do SETAS/MT com recursos futuros do FECEP/MT, com liquidação dos valores em 2014.....	<b>145</b>
<b>Tabela 17-</b> Os números grifados correspondem a produtos e serviços e instituições que receberam ou foram pagos pelo Fundo.....	<b>146</b>
<b>Mapa 1-</b> Quartil da extrema pobreza uma comparação entre os anos de 2010 e 2014, nos municípios de Mato Grosso.....	<b>150</b>
<b>Tabela 18-</b> Tipologias para classificação dos municípios de Mato Grosso, conforme dinamismo econômico e incidência de extrema pobreza.....	<b>152</b>
<b>Mapa 2-</b> Aplicação das 9 Tipologias em dimensões geográficas, a partir de requisitos socioeconômicos.....	<b>153</b>
<b>Tabela 19-</b> Arrecadação e Destinação do Fundo de Combate e Erradicação da Fome de Mato Grosso (FECEP/MT).....	<b>158</b>
<b>Tabela 20 -</b> Execução financeira – Fonte 172, 2012 a 2014.....	<b>159</b>
<b>Tabela 21-</b> Municípios e número de Famílias atendidas pelo Programa Panela Cheia em 2014.....	<b>160</b>

## SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AM	Amazonas
ANBEV	American Beverage Company
BM	Banco Mundial
BF	Bolsa Família
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
EUA	Estados Unidos de América
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FECEP	Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza
FEC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNES	Fundo Estadual de Assistência Social
FUNCEP	Fundo Nacional de Combate e Erradicação à Pobreza
IAPs	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Impostos sobre Circulação de Mercadoria e Serviços
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência Social
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
MT	Mato Grosso
NOB	Norma Operacional Básica

ONU	Organização das Nações Unidas
OREALC	Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe
PBF	Programa Bolsa Família
PE	Planejamento Estratégico
PEA	População Economicamente Ativa
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRFM	Programa de Renda Familiar Mínima,
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PRGM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PRODEIC	Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial
PPA	Plano Plurianual
PT	Partido dos Trabalhadores
PTRC	Programa de Transferência de Renda Condicionada
SEFAZ	Secretaria de Estado de Fazenda
SEPLAN	Secretaria de Estado de Planejamento
SETAS	Secretaria de Trabalho e Assistência Social
SETEC	Secretaria do Estado de Trabalho, Emprego e Cidadania
SIPLAN	Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finança
SP	São Paulo
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
UDR	União Democrática Ruralista

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>1 A POBREZA NA COMPREENSÃO LIBERAL E NEOLIBERAL E A CRITICA DE MARX SOBRE ESSE CONCEITO</b> .....	24
1.1 ADAM SMITH: O COMBATE À POBREZA PELO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO .....	25
1.1.1 Hayeck A Interpretação Da Justiça Social E O Fracasso Individual. ....	34
1.1.2 Jhon Rawls Pobreza E Justiça Social .....	38
1.1.3. A Justiça Distributiva de Robert Nozick .....	42
1.1.4 As Dimensões Da Pobreza Amartya Sen .....	46
1.1.5A Critica de Marx Sobre: A Pobreza uma Relação de Desigualdade no Capitalismo .....	52
1.2 AS DIMENSÕES SOCIAIS DA POBREZA.....	57
<b>2 O COMBATE A POBREZA NA AMERICA LATINA: OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA</b> .....	62
2.1 UMA BREVE ABORDAGEM SOBRE O ESTADO SOCIAL.....	62
2.2 AMÉRICA LATINA: O ESTADO SOCIAL E O COMBATE A POBREZA .....	68
2.3 A POBREZA NO BRASIL: E AS ESTRATÉGIAS DE COMBATE DA POBREZA PELOS PROGRAMAS DE REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA.....	87
2.3.1 Breve Contexto Histórico Da Proteção Social No Brasil .....	88
<b>3 O FUNDO ESTADUAL DE COMBATE E ERRADICAÇÃO DA POBREZA DE MATO GROSSO (FECEP/MT)</b> .....	104
3.1 FECEP/MT: Histórico da Legislação .....	132
3.2 O FUNCIONAMENTO DO FECEP/MT .....	142
3.2.1 Conhecendo a Destinação do Recurso do FECEP/MT: Os recursos estão indo para o combate à pobreza? .....	143
3.3 ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO PROGRAMA PANELA CHEIA: O Financiamento de Combate e Erradicação à Pobreza em Mato Grosso 2012 a 2014 .....	148
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	163
<b>REFERENCIAS</b> .....	170

## INTRODUÇÃO

Através desta dissertação se analisou o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza de Mato Grosso (FECEP/MT), na sua ação de financiamento de programas e projetos de distribuição de renda voltados a minorar as expressões sócias do fenômeno da pobreza nessa região.

No período delimitado da pesquisa, no cenário brasileiro verificava-se diversos programas de distribuição de renda, direcionados ao enfrentamento da pobreza, esses programas buscavam minimizar os efeitos estruturais decorrente do capitalismo, que em sociedades extremamente desiguais como a nossa os programas acabam se focalizando na extrema pobreza.

Por intermédio da Emenda Constitucional Nº 33, de 14 de dezembro de 2000, via os procedimentos estabelecidos nos artigos 79, 80, e 82 do Ato das Disposições Constitucional Transitórias. O Fundo, instituído era para vigorar até o ano de 2010, para ser operacionalizado pelo Poder Executivo Federal, estadual, distrital e municipal, devia ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos seriam aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas pertinentes ao interesse social direcionados a melhoria da qualidade de vida.

A partir dessa determinação Constitucional, os Estados começaram a criar seus Fundos de Combate e Erradicação da Pobreza. No estado de Mato Grosso o FECEP/MT, foi criado em 2003, na gestão do ex-governador Blairo Maggi para financiar as medidas assistenciais para promover projetos e ações de enfrentamento a pobreza no estado de Mato Grosso. No ano da criação do FECEP/MT, o estado mato-grossense tinha 6,31% (por cento) de sua população em extrema pobreza segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicilio (Pnad) 2002-2003.

Segundo censo demográfico realizado em 2010 o número de habitantes do estado de Mato Grosso em 2003 era de 2.505.245 milhões de habitantes, a população está dividida em urbana com 1, 988,183 que corresponde a 79,4% da

população regional, a zona rural é de 517.061 que representa 20,6%. O estado mato-grossense tem a maior população indígena do país em 2003 essa população correspondia a 79,8 mil pessoas sendo que 33,2% morava no perímetro urbano e 66,8% nas reservas indígenas.

Em Mato Grosso o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza foi criado pela Lei Complementar Nº 144, de 22 de dezembro de 2003, com a sigla FECEP/MT, com o objetivo de contribuir para ações e programas de combate e erradicação à pobreza no âmbito regional, sua gestão era de responsabilidade da Secretaria do Estado de Trabalho, Emprego e Cidadania (SETEC).

A gestão do FECEP/MT, passa a ser a partir de 2011 da Secretaria de Trabalho e Assistência Social (SETAS), de acordo com o art. 6º a lei direciona a arrecadação do Fundo para programas e projetos da Administração Pública direta e indireta, e para entidades privadas sem fins lucrativos, e assim promover a descentralização na execução dos programas selecionados.

A gestão do ex governador Silval Barbosa no período de 2010 a 2014, foi selecionada por ser a gestão após a criação do FECEP/MT, que empregou recursos desse fundo para criar o Programa Panela Cheia, esse programa se estruturava na distribuição de renda, para famílias em extrema pobreza. Apesar dos direcionamentos gerais para a instituição dos Fundos, cada Fundo traz abordagens regionais particulares e níveis de desigualdades locais e a incidência dessa no desenvolvimento da pobreza.

Após a redemocratização no Brasil, entre meados de 1990 começam a surgir programas governamentais de distribuição de renda, para grupos da classe trabalhadora que se encontravam na extrema pobreza. Esses programas buscavam reduzir os elevados indicadores de pobreza do país.

A Constituição Brasileira de 1988, traz em seu art. 3º, no inciso III, como um de seus objetivos a erradicação da pobreza e das desigualdades sociais e regionais. (BRASIL, 1998, p. 11).

A Declaração do Milênio de 2000, é considerado um importante acordo multilateral de comprometimento da redução das desigualdades sociais,



assinada entre 147 países entre eles o Brasil, esse acordo estabelece metas para o combate à pobreza e a fome no mundo. Esse compromisso foi reafirmado na Organização das Nações Unidas (ONU) em 2010, os países signatários da Declaração do Milênio estipularam alcançar pelo menos oito dos objetivos que eram 1-Eradicar a pobreza extrema e a fome; 2-Atingir o ensino básico universal; 3-Igualdade entre os sexos e autonomia das mulheres;4- Reduzir a mortalidade na infância; 5- Melhorar a saúde materna; 6-Combater o HIV/ AIDS, malária e outras doenças; 7- Garantir a sustentabilidade ambiental; 8- Estabelecer uma parceria universal para o desenvolvimento, o prazo para atingir os objetivos da Declaração foi até o ano de 2015.

O FECEP/MT, como fundo de financiamento suplementar ao Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS/MT), esse fundo está em vigor a 15 anos, e pouco se conhece do financiamento de ações e programas financiados por esse fundo, se ele devido sua continuidade entre as gestões, tem atingido seu propósito de contribuir para combater e erradicar a pobreza em nível regional entre 2010 a 2014, considerando os aspectos sociais de desigualdade e pobreza de Mato Grosso, o Estado nesse período aplicou aproximadamente 1, 2 bilhões provenientes do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e do Fundo Estadual de Assistência Social (FNES) sendo arrecadado pelo FECEP/MT 132, 3 milhões da cobrança extra do ICMS.

A escolha por esse objeto de pesquisa ocorreu devido sua importância social e para o campo do conhecimento da Pós-Graduação em Política Social vinculado ao Departamento do Serviço Social da Universidade Federal de Mato Grosso, a efetividade de qualquer Política Pública de direitos somente se concretiza na estruturação de fundos públicos para o seu financiamento. Como assistente social, o tema se mostrou instigante, pois envolve elementos que repercute no campo de atuação profissional.

A apropriação do conhecimento sobre os fundos públicos e do financiamento das políticas sociais tem proporcionado a profissão um olhar amplo macroestrutural na efetividade e garantia dos direitos sociais, a apreensão da questão da destinação dos recursos públicos se mostra na atualidade um campo de disputa, onde cada vez mais a classe trabalhadora é destituída das

conquistas ao longo dos anos, em um espaço de ideologia neoliberal amplamente difundido e materializado, se amplia a desigualdade social e o aprofundado da pobreza em níveis desumanos. Devido aos elevados índices de pobreza na sociedade brasileira, conhecer como o estado de Mato Grosso aplica os recursos recolhidos pelo adicional de 2% de ICMS de produtos específicos. Os resultados obtidos nesta pesquisa mostram a aplicação dos recursos no período de 2010 a 2014, todavia buscou-se analisar se os recursos estão atingiram o objetivo de diminuir a desigualdade e amenizar os níveis de pobreza no estado mato-grossense.

Neste sentido o problema da pesquisa buscou conhecer se os recursos arrecadados pelo FECEP/MT, no período delimitado contribuiu para reduzir a pobreza no Estado, e se o fundo está sendo aplicado em ações elencadas na Constituição Federal do Brasil para o Combate e Erradicação da Pobreza?

Essas problemáticas têm como pilar principal a discussão do financiamento de ações e programas resultantes do FECEP/MT, e se essas medidas tiveram efetividade no combate e erradicação da pobreza no Estado entre 2010 a 2014.

Essa pesquisa teve como objetivo geral de analisar o papel do FECEP/MT, no financiamento de ações e programas voltados a combater e erradicar a pobreza e no Estado no período de 2010 a 2014, para responder a esse objetivo, estruturou-se os seguintes objetivos específicos identificar a natureza das ações e projetos financiados pelo fundo, e qual foi a destinação desse fundo no período analisado.

Quais foram os critérios utilizados, durante o período pesquisado de 2010 a 2014, para a seleção e priorização de ações e projetos a serem financiados pelo FECEP/MT. Qual função desempenhada pelo FECEP/MT no financiamento de políticas sociais de combate à pobreza no estado de Mato Grosso.

Para desenvolver esse estudo optou-se pela pesquisa exploratória sobre o marco legal do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza do Estado de Mato Grosso – FECEP/MT, seus mecanismos de direcionamento do financiamento com os recursos do fundo na reversão da pobreza no Estado.

Para Gil (2008) a pesquisa exploratória é realizada especialmente quando o tema escolhido é pouco debatido e torna-se difícil formular hipóteses. Para tanto, foram utilizados documentos institucionais e legais, e produções bibliográfica que subsidiasse a pesquisa teoricamente.

Cabe fazer uma observação da dificuldade de acesso as informações sobre o FECEP/MT, as instituições ainda se mostram confusas ao que diz respeito a transparência e acessibilidade as informações públicas.

A pesquisa se realizou através da composição de dois instrumentos importantes (pesquisa qualitativa e quantitativa) para examinar realidade, em todo momento se manteve um cuidadoso tratamento das informações que foram adquiridas, sobretudo o respeito ao método em Marx sobre as análises da Economia Política que permitam ambos vieses para desvelar a essência (MARX, 2008) do objeto que está sendo pesquisado.

As categorias desse estudo são desigualdade, pobreza e distribuição de renda. Sendo a mais determinante (MARX, 2008) desigualdade, porque é a manifestação da expropriação dos meios de produção e da propriedade privada esse princípio provoca as relações desiguais entre as pessoas. Na contemporaneidade essa desigualdade também se expressa na centralização do poder político, na apropriação das riquezas socialmente produzida por poucos membros da sociedade em detrimento de muitos. Essa desproporcionalidade de acesso ocorre segundo Marx (2013) nas relações sociais estruturadas no sistema capitalista coloca a desigualdade como a manifestação da exploração capital/trabalho.

A pobreza é a categoria do resultado dos efeitos da desigualdade, a pobreza passa a ser demarcada no segmento social que vive do trabalho a partir do século XIX, a pobreza vai se concentrar nos meios urbanos, devido a própria lógica de mudança do capitalismo mercantilista, para o capitalista monopolista, que será um período de grande expansão industrial, no qual se necessitava a integração do trabalhador do campo, nas zonas urbanas onde se encontravam o espaço concentrado da reprodução capitalista de produção de mercadorias. Esse processo imperioso do capitalismo monopolista vai impor a classe trabalhadora o estabelecimento no perímetro urbano.

Desse contexto surge, a contradição entre a necessidade do capital de ter força de trabalho disponível para a produção, e a necessidade de habitação da classe trabalhadora, o espaço territorial passa a fazer *lócus* da disputa entre classes. Essa demanda vai ser uma das determinações do fenômeno da pobreza nas sociedades ocidentais estruturadas pelo modo de produção e organização capitalista.

A pobreza urbana, vai ganhar dimensão de responsabilidade social, quando passa a exigir do Estado mediação dos riscos sociais, desenvolvidos na situação de pobreza.

A pobreza, enquanto fenômeno social, já passou por muitos enfrentamentos, que vão desde a criminalização do sujeito empobrecido, a compreensão de humanidade que busca no amor ao próximo a solução dessa situação, e as formas de enfrentamento na atualidade que vão ser desenvolvidas pela perspectiva de redistribuição de renda com condicionalidades, que trazem na sua abordagem um processo focalizante na extrema pobreza, que se aproxima de um processo de acesso de fiscalização da pobreza, para a administração e sua gestão do fenômeno da pobreza.

A distribuição de renda é a mediação do conflito gerado pelo acesso desigual entre classes, o papel do Estado é essencial na mediação entre classes contraditórias, por meio de políticas públicas de distribuição de renda que pode tanto ser via serviços públicos como saúde, educação, habitação, etc., como via programas focalizados em uma dimensão da pobreza no repasse de um valor monetário, o Estado atende as reivindicações da classe trabalhadora, como também dependendo da força política representativa usa-se desses mecanismos para manter esse sistema de organização social de desigualdade entre sujeitos.

Os dados da pesquisa foram documental, a fonte analisada eram originárias dos registros administrativos sobre o FECEP/MT, relatórios técnicos do Estado, Notas Técnicas e Pareceres, que aportavam informações diretas sobre o financiamento de ações e projetos financiados pelo FECEP/MT, sob responsabilidade dos órgãos executores das ações por esse fundo financiadas, ficando sob responsabilidade da pesquisadora fazer a triagem e análise dos

dados, categorizando os dados em fonte direta de financiamentos de ações e projetos para o qual o fundo foi criado, e fonte indireta de destinação de fundo para subsidio de pagamentos contas diversas. Essa técnica de avaliação de dados se demonstrou a mais viável para alcançar o objetivo desse estudo, pois proporcionou identificar e analisar a destinação dos recursos do FECEP/MT, se os conjuntos de execuções dos recursos atingiram seu objetivo central de combate e erradicação da pobreza no período analisado.

A Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso (SEFAZ), nos forneceu a dimensão orçamentária do FECEP/MT e a destinação desses recursos no período selecionando da pesquisa, a Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN) providenciou-nos dados sobre o projetos e ações financiados pelo FECEP/MT e a Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social (SETAS) essa instituição executou em âmbito estadual um projetos financiado pelo FECEP/MT de distribuição de renda, forneceu para a pesquisa dados de abrangência e impacto do projeto financiado pelo fundo. Pelo Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finança (SIPLAN), pesquisamos o processo de penhor e execução dos recursos do FECEP/MT, no período delimitado.

Para a compreensão do combate e erradicação no Brasil e no contexto regional utilizou –se dos dados públicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), “Pobreza, Desigualdade e Políticas Públicas” (2010), “Erradicar a Pobreza Extrema: um objetivo ao alcance do Brasil” (2011), “ Duas Décadas de Desigualdade e Pobreza no Brasil medidas pelo Pnad/IBGE” (2013), “Nota Técnica IPEA 2014” os dados extraídos desse material possibilitou mapear a dimensão da pobreza no país e em Mato Grosso, como por meio de coletas de dados analisar as ações de combate e erradicação da pobreza em amplitude nacional e regional. Foram utilizados também os dados do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) para analisar os programas de distribuição de renda e sua efetividade no quadro de desigualdade e pobreza no país.

Os referidos documentos foram selecionados por conterem estudos sistematizados das categorias de análise da pesquisa que são Pobreza, Desigualdade, e Redistribuição de Renda, essas fontes permitiram analisar no

período delimitado desse estudo o financiamento via FECEP/MT, para ações e projetos de combate e erradicação da pobreza.

Os recursos do FECEP//MT pelo caráter legal e/ou normativo que se reveste sua elaboração e por se caracterizar como um mecanismo de redistribuição de renda deveria ser instrumento de minimização das desigualdades sócias em nível regional. Foram utilizados os Planos Plurianuais do Estado de Mato Grosso 2010/2013 e 2014/2017, por conterem informações relacionadas ao orçamento público do estado mato-grossense discriminados em orçamentos iniciais, os valores empenhados e os valores pagos, a arrecadação das receitas financeiras do Estado.

O início do processo de análise de dados se processou pelas coletas dos documentos relevantes e depois prosseguiu com a apreciação destes, fazendo com que a pesquisadora estabelecesse uma rotina na pesquisa para organizá-los em categoria e dessa forma estabelecer uma visão dos elementos estruturais e interligados no contexto social do objeto do estudo.

Esse estudo está organizado em 3 (três) seções. Na primeira seção, são abordados os elementos conceituais importantes para a compreensão do fenômeno da pobreza na atualidade, o pensamento liberal e neoliberal da concepção de pobreza, e as soluções para esse problema social, esse pensamento é alicerce dos direcionamentos de políticas públicas de enfreamento desse fenômeno social. Encerramos essa seção com o pensamento crítico sobre a pobreza.

Na segunda seção apresenta – se a visão dos organismos internacionais, como o Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) sobre as ações de combate e erradicação da pobreza no Brasil.

Na terceira seção apresenta-se a trajetória do FECEP/MT no período de 2010 a 2014 com vistas a fomentar o conhecimento da sua função suplementar de financiamento das políticas sociais no Estado de Mato Grosso, analisando os impactos sociais dos projetos e ações financiados pelo fundo no combate e erradicação da pobreza. Nesta seção é abordado o programa de redistribuição de renda “Panela Cheia” iniciado no ano de 2012 executado na gestão do ex

governador Silval Barbosa do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

A quarta e última seção, à guisa das considerações finais da pesquisa, analisa-se as lacunas observadas no processo de financiamento das ações e projetos de combate à pobreza no Estado de Mato Grosso, e as insuficientes medidas administrativas do governador Silval Barbosa de ação para combater esse fenômeno complexo e multifacetado. O programa Panela Cheia foi analisado para obter dados de seu impacto no combate e erradicação da pobreza no Estado, desta maneira observou-se a abrangência, os critérios sociais de acesso e a análise dos resultados propostos.

## 1 A POBREZA NA COMPREENSÃO LIBERAL E NEOLIBERAL

Para buscar compreender o debate do fenômeno pobreza na análise contemporânea temos que abordar a teoria econômica política do pensador liberal Adam Smith, pois ele continua sendo pilar de interpretações sobre a relação de produção e distribuição da riqueza social que direciona o pensamento Neoliberal na atualidade, sobre o entendimento de pobreza e as medidas para combatê-la.

Seria impossível abordar nesta pesquisa todos os pensadores contemporâneos influenciados pelo pensamento de Adam Smith, assim selecionamos para esses estudos alguns autores que tiveram maior repercussão na elaboração do pensamento social das organizações internacionais, que induziam as tomadas de decisão na macroeconômica brasileira, que acarretam diretamente na distribuição de renda no país.

A Teoria da Economia Política, se consolida no seio da sociedade burguesa a partir do século XVII que tem na figura do economista político Adam Smith seu grande expoente de referência de compreensão e direcionamento da sociedade burguesa naquele período histórico.

Em 1776 Adam Smith publicou seu trabalho de maior relevância intitulado “ A Riquezas das Nações: Investigação Sobre Sua Natureza e Suas Causas”, obra científica que aborda, um liberalismo econômico a partir da defesa e da prática de uma economia de mercado livre sem regulação estatal. A compreensão desse autor era de uma macroeconomia que é regida, regulada e orientada exclusivamente pelo próprio movimento natural do mercado.

Esse, autor inicia sua vida científica na filosofia, área de conhecimento que influencia na formulação do seu livro “ A Teoria dos Sentimentos Morais” de 1759, nessa obra o autor, avalia a sociedade em transformação os sentimentos morais desse movimento social que desencadeou duas Revoluções Puritana de 1640 e a Gloriosa de 1688, observa o conjunto de relações desenvolvidas entre os homens para satisfazer suas necessidades materiais e espirituais. Smith analisa o homem em transformação social e histórica.



Smith explica que a ação humana, está em um movimento sucessivo de simpatia que em primeiro lugar se apresenta por uma busca do próprio interesse, só que para realizar-se individualmente esse homem contaria com a inclinação natural dos homens em contribuir em sociedade para o desenvolvimento dessa, assim o homem modera seu egoísmo. Essas duas obras são elencadas nesse trabalho porque conseguem identificar a compreensão liberal do fenômeno pobreza.

### 1.1 ADAM SMITH: O COMBATE À POBREZA PELO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Adam Smith representa os ideais da nascente estrutura burguesa de organização social na Inglaterra do século XVII, uma nova forma de composição social se torna objeto de estudo desse pensador.

Smith procura compreender o homem que surge da apropriação da riqueza que rompe com um sistema social vigente, em busca de liberdade individual, que coloca suas virtudes, frente ao outro, que passa a reivindicar a manifestação desses sentimentos no domínio público, já não cabe mais a esse homem pedir permissão a qualquer senhor, é ele pois o seu único senhor. Para Smith é esse homem que controla seu egoísmo é partilha em conjunto com outras pessoas seus interesses se relaciona com sentimento de simpatia.

Segundo Smith,

Conceder aprobación a las opiniones ajenas, es adoptar esas opiniones, y adoptarlas es aprobarlas. Si los mismos argumentos que te convencen, también me convencen, es que necesariamente apruebo tu convicción; y si no me convencen, necesariamente es que no la apruebo; mas tampoco puedo concebir que haga lo uno sin lo otro. Por lo tanto, el aprobar o desaprobar las opiniones ajenas, es admitido por todos que significa, ni más ni menos, advertir el consentimiento o el disentimiento con las nuestras. Empero, tal es el mismo caso respecto a nuestra aprobación o desaprobación de los sentimientos o pasiones de los otros. (SMITH, 2003, p. 96).

Devido essa interpretação das ações humanas, estabelece-se uma maneira de atuar em sociedade que segue a ordem moral, a atuação em sociedade é, em completa liberdade das atividades realizadas entre pessoas. Liberdade expressa também nas atividades econômicas, dado que assim um

único indivíduo não consegue o proveito próprio para si, se não tiver a aceitação de outros indivíduos da sua atividade, desta forma impulsiona o bem comum. Porque ao buscar sua própria manutenção, encontra na organização social a distribuição entre seres humanos de atributos necessários à sua manutenção em sociedade.

Quando o homem tenciona para as paixões egoístas, ocorre a instabilidade da simpatia mutua. O autor aborda o sentimento moral da sociedade em dois pontos, primeiro o homem em ação moral de simpatia com seu próximo, busca se colocar no lugar do outro, vivenciando assim seus méritos, conquistas e felicidades. No entanto se o homem faz esse movimento movido pela paixão individual de manutenção, encontra no outro a reprovação dos seus interesses, uma vez que, é na reciprocidade dos interesses que se estabelece o bem comum.

Conforme Smith,

[...] así como nuestro sentido de lo apropiado de la conducta, surge de lo que llamara simpatía directa con los afectos y motivos de la persona que trabaja, así nuestro sentido de su merecimiento surge de lo que llamaré una simpatía directa. Sin embargo, la acción egoísta rompe con la gratitud, y ocurre lo que llamamos de simpatía indirecta de comprensión de la acción de demérito. (SMITH,2003, p.179)

Para o autor, a sociedade organizada a partir do mercado, influencia as pessoas a buscarem seus interesses, assim as pessoas em sociedade se encontram livres para praticar a distribuição de suas mercadorias obtendo-se assim satisfação dos interesses mútuos.

Neste horizonte, quanto mais livre e independente for o mercado, maior será seu desenvolvimento, e deste modo maior será a realização de pessoas. O processo de benefícios gerados na livre negociação, reforça o sentimento moral comum na sociedade de simpatia mutua.

O pensamento que parte da compreensão das relações baseada na interação das pessoas com os mesmos interesses, colocam todas as outras pessoas que não detém mercadoria para fluir dentro do mercado a margem da simpatia mutua, na visão do autor são interesses próximos que gera a afinidade social. Em uma sociedade dividida por interesses e classes antagônicas o

sentimento moral descrito por Smith são as relações entre proprietários (capitalistas).

A percepção de Smith sobre pobreza é descrita sob dois aspectos na obra “A Riquezas das Nações”, primeiro como escassez de recursos, compreendida por ele como falta de modernização (tecnologia), pelo desenvolvimento de trabalho especializado, pela divisão do trabalho, pelas negociações realizadas entre nações, segunda concepção pela ociosidade, pelo número desproporcionam entre os que trabalham e os que não exercem função laboral, pobreza como consequência moral da pessoa.

Conforme Smith,

O trabalho anual de cada nação constitui o fundo que originalmente lhe fornece todos os bens necessários e os confortos materiais que consome anualmente. O mencionado fundo consiste sempre na produção imediata do referido trabalho ou naquilo que com essa produção é comprado de outras nações. [...]. Essa proporção deve em cada nação ser regulada ou determinada por duas circunstâncias diferentes; primeiro, pela habilidade, destreza e bom senso com os quais seu trabalho for geralmente executado; em segundo lugar, pela proporção entre o número dos que executam trabalho útil e o dos que não executam tal trabalho. [...]. Por outro lado, a abundância ou escassez de bens de que a nação disporá parece depender mais da primeira das duas circunstâncias mencionadas do que da segunda. (SMITH, 1996, p.59)

O autor analisa esse contexto social na Inglaterra do século XVIII, o desenvolvimento tecnológico, a divisão do trabalho, passam a produzir mercadorias em níveis superiores aos do período da manufatura, assim para ele independente da divisão de classe, das contradições que circundam essa relação histórica, quanto mais habilidoso e esforçando fosse um trabalhador mais meios de sobrevivência digna ele poderia adquirir em uma sociedade de negociações livres independentes onde cada pessoa poderia saciar suas necessidades conforme seu poder aquisitivo.

Segundo o Smith,

[...] a produção resultante de todo o trabalho da sociedade é tão grande, que todos dispõem, muitas vezes, de suprimento abundante, e 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)

Na visão do autor o desenvolvimento da divisão técnica e social do trabalho, aprimorou as forças produtivas, essa estrutura social de produção traz benefícios na economia social, assim beneficia a todos, porque atende em escala maior e mais variada as necessidades locais bem como é fruto de negociações entre nações, que se tornam opulentas porque se desenvolvem para além da produção de agrícola, neste sistema de modernização as nações superiores em riqueza ampliaram e associaram o modelo de produção em sistema agrícola e o sistema de manufaturados, com maior investimento no segundo, quanto mais desenvolvidas forem a divisão do trabalho em processos de produção maior será a sua estrutura econômica social.

Conforme Smith,

É a grande multiplicação das produções de todos os diversos ofícios multiplicação essa decorrente da divisão do trabalho que gera, em uma sociedade bem dirigida, aquela riqueza universal que se estende até as camadas mais baixas do povo. Cada trabalhador tem para vender uma grande quantidade do seu próprio trabalho, além daquela de que ele mesmo necessita; e pelo fato de todos os outros trabalhadores estarem exatamente na mesma situação, pode ele trocar grande parte de seus próprios bens por uma grande quantidade, ou, o que é a mesma coisa pelo preço de grande quantidade de bens desses outros. (SMITH, 1996, p. 70)

Smith destaca três vantagens da divisão do trabalho para o processo de produção primeiro o aperfeiçoamento do trabalho e a qualificação do trabalhador, segundo a diminuição do tempo para a fabricação de mercadorias, e terceiro a tecnologia a implementação das máquinas para ampliar e agilizar o trabalho, desse desenvolvimento origina-se um processo de produção mais eficaz, que deve ser regulado pelo mercado.

Segundo Smith,

Como é o poder de troca que leva à divisão do trabalho, assim a extensão dessa divisão deve sempre ser limitada pela extensão desse poder, ou, em outros termos, pela extensão do mercado. (SMITH, 1996, p.77)

Para Smith, era no mercado das necessidades humanas deveriam ser reguladas, na oferta e na procura de mercadorias. Desta maneira era o mercado que controlava a divisão do trabalho. Smith explica essa propensão natural do mercado como limitador da divisão do trabalho, pelo nível de produção de um país, quanto maior for o excedente de matérias primas, maior e mais

diversificado será a especialização do trabalhador, que tanto amplia seu conhecimento, se especializando em mais de um ramo de trabalho, como se amplia o número de postos de trabalho. Em contrapartida quando ocorre escassez na produção, ocorre uma redução no consumo, e com isso uma fragilização do mercado, assim ocorre uma diminuição de postos de trabalho.

Para Smith,

Quando o mercado é muito reduzido, ninguém pode sentir-se estimulado a dedicar-se inteiramente a uma ocupação, porque não poderá permutar toda a parcela excedente de sua produção que ultrapassa seu consumo pessoal pela parcela de produção do trabalho alheio, da qual tem necessidade. (SMITH, 1996, p.77)

Smith aborda também a importância do transporte para a ampliação e solidificação do mercado, o autor abordou o significado do valor das mercadorias, para definir sua utilidade de troca. Nessa lógica propõe uma relação entre bens e seu valor, assim uma mercadoria necessita de utilidade para ter um preço atribuído, o autor estabelece como denominador geral de valor a quantidade de trabalho que a mercadoria necessitou para ficar pronta. O dinheiro para Smith é apenas o quantitativo que é conferido ao produto final do trabalho.

O valor do trabalho corresponde ao valor real da mercadoria, enquanto o dinheiro expressa o valor nominal. Ele relaciona o valor real, com os meios utilizados para realizar esse trabalho, a dificuldade, o tempo gasto, a quantidade de matéria prima.

Conforme Smith,

No mesmo tempo e no mesmo lugar, o preço real e o preço nominal de todas as mercadorias estão exatamente em proporção um com o outro. Por exemplo: quanto mais ou quanto menos dinheiro se receber por uma mercadoria qualquer no mercado de Londres, tanto mais ou tanto menos trabalho se poderá, no mesmo tempo e no mesmo lugar, comprar ou comandar. No mesmo tempo e lugar, portanto, o dinheiro é a medida exata do valor real de troca de todas as mercadorias. Assim é, porém, somente no mesmo tempo e no mesmo lugar (SMITH, 1996, p.94)

O trabalho é utilizado como equivalente universal, para determinar o valor nominal de uma mercadoria porque as outras matérias utilizadas para a fabricação de uma mercadoria variam de lugar para lugar, de território para território, dificultando uma mensuração similar entre os mercados internos para a comercialização entre produtores. Além disso, o desenvolvimento do trabalho é realizado pela adaptação do trabalhar aos meios de produção.

Segundo o referido autor,

Nessa situação, todo o produto do trabalho pertence ao trabalhador; e a quantidade de trabalho normalmente empregada em adquirir ou produzir uma mercadoria é a única circunstância capaz de regular ou determinar a quantidade de trabalho que ela normalmente deve comprar comandar ou pela qual deve ser trocada. (SMITH, 1996, p.101)

Na visão de Smith, o produto final nem sempre pertencera ao trabalhador, a mercadoria, é a materialização dos produtos partilhados entre trabalhador e proprietário, porque somente o trabalho não realiza uma mercadoria. O proprietário partilha com o trabalhador, a matéria prima, o maquinário que auxilia na produção, o espaço onde se desenvolve esse trabalho, todos esses recursos são privados. Desta forma o proprietário adianta investimento para a confecção de mercadorias, para serem trocadas, assim cabe ao trabalhador apenas a parcela do seu trabalho. O valor nominal de uma mercadoria, portanto será determinada por três fatores que são salário, renda e lucro.

Na explicação de Smith,

No momento em que o patrimônio ou capital se acumulou nas mãos de pessoas particulares, algumas delas naturalmente empregarão esse capital para contratar pessoas laboriosas, fornecendo-lhes matérias-primas e subsistência a fim de auferir lucro com a venda do trabalho dessas pessoas ou com aquilo que este trabalho acrescenta ao valor desses materiais. Ao trocar-se o produto acabado por dinheiro ou por trabalho, ou por outros bens, além do que pode ser suficiente para pagar o preço dos materiais e os salários dos trabalhadores, deverá resultar algo para pagar os lucros do empresário, pelo seu trabalho e pelo risco que ele assume ao empreender esse negócio. Nesse caso, o valor que os trabalhadores acrescentam aos materiais desdobra-se, pois, em duas partes ou componentes, sendo que a primeira paga os salários dos trabalhadores, e a outra, os lucros do empresário, por todo o capital e os salários que ele adianta no negócio. Com efeito, o empresário não poderia ter interesse algum em empenhar esses bens, se não esperasse da

venda do trabalho de seus operários algo mais do que seria o suficiente para restituir-lhe o estoque, patrimônio ou capital investido; por outro lado, o empresário não poderia ter interesse algum em empregar um patrimônio maior, em lugar de um menor, caso seus lucros, em lugar de um menor, caso seus lucros não tivessem alguma proporção com a extensão do patrimônio investido. (SMITH, 1996, p.102)

Desta análise o autor determina o preço natural, que é o valor do produto, que agrega no processo produtivo trabalho, renda e lucro relacionados e divididos pelo custo da produção. O autor também denomina o valor do mercado, que é praticado na comercialização do produto, com bases na oferta e na demanda, quais são influenciadas pelo movimento do mercado. Portanto para o autor o trabalho ao servir de equivalência geral dos preços, não se expõe somente na ação do trabalho, mais também no valor pela renda da propriedade privada (terra e tecnologia).

Ao delimitar que o acesso ao valor do produto ocorrera de forma desigual, Smith estabelece a relação de proporcionalidade na divisão da riqueza social, à medida que para ele o valor do trabalho tem na composição trabalho, renda e lucro.

Neste horizonte esse autor traz a luz um sistema de produção, que com bases econômicas, se estrutura na exploração e divisão do trabalho, na posse da terra e na acumulação do capital. A composição social é configurada de desigualdade social entre seguimentos de proprietários e de pessoas assalariadas. Para explicar essa estrutura social Smith reforça análises feitas em “A Teoria dos Sentimentos Morais”, de acordo entre interesses individuais, cada um faz, sua parte para poder responder suas necessidades, estabelecem entre pessoas de distinto seguimento social um acordo, firmado por partes livres e iguais em direitos, formula-se assim o pensamento liberal.

Para Smith essa relação se apresenta assim, “[...] os trabalhadores desejam ganhar o máximo possível, os patrões pagar o mínimo possível. Os primeiros procuram associar-se entre si para levantar os salários do trabalho, os patrões fazem o mesmo para baixá-los”. (SMITH, 1996, p. 119)

O autor não se propôs a analisar a divisão social por classes, e nem as contradições dessa relação, para ele é no sentimento individual que cada pessoa busca atender sua necessidade. Smith entende que os proprietários devam ter lucros, mas a um limite mínimo que tem que ser pago para o trabalhador viver e manter sua família.

Segundo Smith,

O homem sempre precisa viver de seu trabalho, e seu salário deve ser suficiente, no mínimo, para a sua manutenção. Esses salários devem até constituir-se em algo mais, na maioria das vezes; de outra forma seria impossível para ele sustentar uma família e os trabalhadores não poderiam ir além da primeira geração. (SMITH, 1996, p. 120)

Desta maneira, a sobrevivência do trabalhador esta concebida, a partir de um consumo mínimo, todo trabalhador que ganha o necessário para sobreviver, não é pobre, porque cada pessoa encontra na aquisição de mercadorias seu bem-estar. Outro pensamento desenvolvido por Smith, na obra Riquezas das Nações, e o conceito de “desenvolvimento” e “subdesenvolvimento” para o autor quanto maior for o desenvolvimento econômico, maior será o acesso aos bens de consumo, inversamente quanto menor for o desenvolvimento econômico maior será o número de pessoas sem acesso aos bens de consumo.

Segundo Smith,

A produção anual total da terra e do trabalho de cada país ou, o que é a mesma coisa, o preço total dessa produção anual naturalmente se divide, como já foi observado, em três partes: a renda da terra, os salários da mão-de-obra e o lucro do capital, constituindo uma renda para três categorias de pessoas: para aquelas que vivem da renda da terra, para aquelas que vivem de salário, e para aquelas que vivem do lucro. Essas são as três grandes categorias originais e constituintes de toda sociedade evoluída, de cuja receita deriva, em última análise, a renda de todas as demais categorias. (SMITH, 1996, p.212)

Smith ao observar o mercado, e seu movimento permeado por diferenças na produção, analisou os fatores que determinam essa inconstância, assim as causas são a produção agrícola, o salário, o maquinário. Esse conjunto de



elementos em sua maior ou menor oferta influenciam nos rendimentos do capital, proporcionando variáveis de rendimento para a sociedade como um todo.

Se os fatores de desenvolvimento ou subdesenvolvimento se encontram no movimento do mercado, é ele por consequência o regulador dessas transações, desta forma o Estado não deveria influenciar neste sistema, o autor interpreta a riqueza e a pobreza como um traço natural do desenvolvimento produtivo. "Onde quer que haja grande propriedade, há grande desigualdade. Para cada pessoa muito rica deve haver no mínimo quinhentos pobres, e a riqueza de poucos supõe a indigência de muitos." (SMITH, 1996, p.188)

Nas palavras do Smith o dever do Estado é garantir a propriedade privada, "o governo civil, 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 o que não possuem propriedade alguma." (SMITH, 1996, p.192). Para o autor competia para o Estado também, a justiça, educação a segurança, estabelecer impostos, mais jamais intervir na economia, nasce dessa compreensão as atribuições mínimas do Estado ou Estado mínimo. Os gastos do Estado devem ser pagos com base nos tributos, e cabe a ele a forma de organizar a arrecadação.

Esses serviços públicos eram também revertidos em benefício dos pobres, que podiam buscar qualificação na educação e transformar sua condição social e executar trabalhos que lhe propiciassem sustento.

Os pobres são para o autor, um reflexo natural da sociedade, que para produzir necessita de acúmulo de capital, desta maneira o proprietário de terras, de maquinários acumulou capital, para poder investir e ter lucros, mais esse proprietário ao buscar sua expansão, favorece os trabalhadores que são contratados para transformar matéria prima em mercadorias.

O pobre para o autor, sente vergonha de sua condição social, porque expressa sua inabilidade laboral, na sua condição de vida, o autor relata uma tendência a preguiça dos trabalhadores mais empobrecidos. Todavia esse autor aborda que o trabalhador laborioso e habilidoso adquire bens de consumo para ele e sua família.

Essa interpretação de pobreza por Smith, é absorvida por seus adeptos, na atualidade com bases na crença do poder regulador do Mercado, condessa-se nos anos 70, o posicionamento teórico de resgate dos ideais liberais de Smith, o denominado Neoliberalismo se distingue do movimento liberal do século XVIII e XIX, devido ao contexto histórico que ele se desenvolve.

O princípio defendido pelos Neoliberais é de uma premissa social e econômica que se desenvolve na intervenção mínima do Estado. O precursor desse pensamento de retomada do pensamento liberal, foi Friedrich August von Hayek, que nos anos 40, critica a intervenção do Estado na economia após crise de 1929, a exemplo do plano econômico dos Estados Unidos o *New Deal*. Contudo esse autor faz alusão a justiça social, que para Hayek é o bom funcionamento das leis, que propiciam um sentimento de igualdade na sociedade.

### **1.1.1 Hayeck A Interpretação Da Justiça Social E O Fracasso Individual**

O austríaco Friedrich August von Hayeck economista e filosofo, em 1944 publicou uma das suas principais obras “O Caminho da Servidão” o período do lançamento desse livro as estruturas econômicas e políticas não eram adequadas para essa abordagem de retomada dos princípios liberais. A Europa estava buscando se recuperar da segunda Guerra Mundial, e as políticas socialistas tinham forte aprovação popular nesse continente.

Os anos seguintes na Europa se desenvolveu padrões de responsabilidade da gestão pública que visa por meio de ações do Estado garantir como direito, educação, saúde, habitação, renda e seguridade social, as formas e os meios que se desenvolve esses serviços são diferenciados de país para país, na Inglaterra surgiu o modelo conhecido como *Welfare State*, na França o *État de Providence* e em outras nações o Estado de Bem Estar Social que tem uma abordagem a partir da compreensão de uma ação dos Estados no fornecimento de serviços como educação, saúde, moradia, etc., a partir de 1945 se desenvolveram através da intervenção estatal, via políticas sociais em muitos países ocidentais organizados pelo sistema capitalista . Para Boschetti [...] o “Estado Social” refere-se à regulação estatal das relações econômicas e sociais

no capitalismo, que têm nas políticas sociais uma determinação central. (BOSCHETTI,2016, p.23)

Hayeck como os outros liberais, eram contra qualquer intervenção estatal na economia, que é de administração do mercado. Nas palavras do escritor<sup>1</sup> “Isto se deve ao fato de que socialismo passou a significar sobretudo a redistribuição extensiva da renda por meio das tributações das instituições do estado previdenciário (*welfare state*). ” (HAYECK, 2010, p. 27)

Esse autor abordou a justiça social como o direito individual de liberdade, e era contra a relação entre justiça social e desigualdade ligada a propriedade. Assim o combate às desigualdades se não respeitar a individualidade é arbitrária, tentando passar por legítimo no decurso de arranjos institucionais.

A justiça social com preceitos igualitários é aquela que vigora em sociedades que respeitam e tratam justamente as diferenças individuais. O autor pleiteou estabelecer um argumento contra a ação estatal, que na sua compreensão esse movimento caótico destruiria a complexa e espontânea dinâmica do mercado, e colocaria no lugar um sistema de planejamento central que resultaria na servidão com o seguimento de estagnação e miséria.

Segundo Hayeck,

A constatação de que os esforços empreendidos pelos indivíduos de modo espontâneo e não dirigido pela autoridade eram capazes de produzir uma complexa ordem de atividades econômicas só poderia ocorrer depois que esse processo de desenvolvimento tivesse avançado até certo ponto. A elaboração de uma tese coerente de defesa da liberdade econômica resultou do livre desenvolvimento das atividades econômicas que tinham sido um subproduto imprevisto e não planejado da liberdade política. (HAYECK, 2010, p.41)

Para o autor ao longo do tempo ocorre uma renúncia progressiva ao liberalismo e ao individualismo conquistados pelas gerações anteriores. A liberdade, em essência social e organizativa das liberdades individuais, estava ligada ao desabrochar do comércio, que é resultado de relações livres e naturais entre homens, não sendo em momento algum um planejamento de instituições

---

<sup>1</sup> Prefacia da edição Inglesa de 1976 escrita por Hayeck, que já abordava críticas a intervenção estatal no denominado *WelfareState*

políticas. O desenvolvimento natural das forças produtivas, sem o poder coercitivo do Estado, foi essencial para a expansão social das liberdades individuais, que criaram nações fortes.

Segundo Hayeck,

O estado deixa de ser peça de um mecanismo utilitário destinado a auxiliar as pessoas a desenvolverem sua personalidade individual para tornar-se uma instituição “moral” – “moral” não em contraposição a imoral, mais no sentido de uma instituição que impõem aos que a ela se acham subordinados suas idéias sobre todas as questões morais, quer essas idéias sejam morais, quer altamente imorais. Nesse sentido, o estado nazista ou qualquer estado coletivista é “moral”, ao passo que o estado liberal não o é. (HAYECK, 2010, p.92)

O direcionamento político de Hayeck é a formulação de crítica sobre os fundamentos do Estado Social, seu trabalho se alicerça na predominância do mercado, mesmo defendendo uma ação mínima do Estado, o autor desenha de maneira tímida uma proposta de um reformismo social, que considere os mínimos sócios para sobrevivência, para os infortunados em suas escolhas pessoais.

O autor para defender o Estado Liberal estabelece uma noção de liberdade individual, que não pode ser sujeitada a coerção nenhuma nem por parte da vontade de um homem, ou pelo desejo do coletivo. Embora admita que a coerção não possa ser eliminada por completo, cabe ao Estado Liberal a tarefa por meio das leis estabelecer relações de liberdade moral entre os homens. Nas palavras de autor “ O estado de Direito só teve uma evolução consciente durante a era liberal e é uma das suas maiores realizações, não só como uma salvaguarda, mas como a concretização jurídica da liberdade. ”(HAYECK, 2010, p.96)

O Estado de Direito para Hayeck é o espaço das leis, o direito enquanto instituto jurídico de aplicação moral das ações individuais, a política e as legislações, tem que expressar os princípios das normas de condutas aplicadas universalmente, que permitirá que todos usem de forma livre seus conhecimentos para responder seus anseios.

Neste sentido a justiça social para Hayeck é o arbítrio contra a liberdade individual, ao buscar equidade a sociedade de maneira coercitiva limita a liberdade individual, obrigando indivíduos a responderem as necessidades de terceiros.

Hayeck (2010) se trata de uma limitação humana não saber quem vai ser bem-sucedido ou fracassado, o quanto cada indivíduo vai aplicar seus conhecimentos para ter rendimentos superiores aos que atendam simplesmente suas necessidades espontâneas, isso é tanto princípio pessoal como a capacidade de sorte de cada um.

Segundo Hayeck,

Sem dúvida, no regime de concorrências, as oportunidades ao alcance dos pobres são muito mais limitadas que as acessíveis aos ricos. Mas mesmo assim em tal regime o pobre tem maior liberdade maior que um indivíduo que goze de muito mais conforto material numa sociedade de outro gênero. No regime de concorrência, as probabilidades de um homem pobre conquistar grande fortuna são 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. (HAYECK, 2010, p. 113-114)

Assim na visão hayeckiana o homem se relaciona livremente pelo mercado, sua interação em sociedade se realiza mediante essa troca, a vida em sua única propriedade de existência, não tem valor, é somente quando todos os homens passam a trocar entre si mercadorias que a vida em sociedade passa a ter valor, o trabalho é a mercadoria do trabalhador logo esse atribui um valor a sua a sua existência na venda da sua força de trabalho.

Hayeck (2010) os infortunados de se realizar economicamente, reivindicam um nacionalismo, enfadonho e destrutivo do Estado de Direito, as ações que pretendam planificar as decisões sociais, para privilegiar alguns em detrimento de outros, por meio da redistribuição social, busca-se exercer um controle entre os diferentes indivíduos, em nome de uma imaginária justiça social, os conceitos morais que motivam os socialistas a buscar equidade e justiça social entre todos, logo seria suplantada pelo poder totalitário dos que se reivindicam líderes, dos injustiçados.

Conforme Hayeck,

O fato de um homem vir a sofrer grande redução dos rendimentos e amarga frustração de todas as suas esperanças sem por isso ter sido responsável, e apesar de sua dedicação e de uma excepcional habilidade, indubitavelmente ofende nosso senso de justiça. As reivindicações das pessoas assim prejudicadas de que o estado intervenha em seu favor de salvaguardar – lhes as legítimas expectativas conquistaram por certo apoio popular. (HAYECK,2010, p.130)

A distribuição regulada pelo Estado nunca será justa porque não leve em consideração os custos do investimento na produção, de que maneira um trabalhador teria a mesmo valor equitativo da renda se esse investiu de forma desproporcional na produção de um valor. Uma consequência dessa interferência seria a perda da liberdade, ao passo que a pessoa que dependesse de um agente de intervenção para se apropriar de algo que não investiu, geraria a dependência, dos dirigentes desse mecanismo de distribuição.

Nas palavras do autor [...] qualquer atividade do governo que vise uma igualdade material ou substantiva intencional entre os diferentes indivíduos, e que qualquer política consagrada a um ideal substantivo de justiça distributiva leva à destruição do estado de Direito. (HAYECK, 2010, p. 94).

A partir dessa perspectiva esse autor, vai (re) estabelecer os princípios do (Neo) liberalismo, de pobreza, como um fator necessário para impulsionar o desenvolvimento pessoal, como uma responsabilidade desfrutada individualmente, o medo do fracasso é a mola propulsora para essa pessoa ultrapassar a linha de pobreza, mais terão aqueles que por inclinação pessoal não se desenvolve suas habilidades devem ser amparados pelo Estado, no mínimo necessário. A desigualdade é elemento da concorrência da busca por melhoria pessoal seja ela subjetiva ou econômica.

### **1.1.2 Jhon Rawls Pobreza E Justiça Social**

Jhon Rawls é um importante filósofo político do século XX, esse autor se baseia em Adam Smith, e outros filósofos, que interpretam a moral como princípios de utilidade nas escolhas. Para esse autor em seu livro “ A Teoria da Justiça Social”, o homem em sociedade busca moralmente escolhas que lhe

permitam decidir o que é útil para ele no seu cotidiano. Falta qualificar essas escolhas com princípios na imparcialidade que busca a justiça de equidade para as pessoas em sociedade desfrutarem de bem-estar.

O autor tem um posicionamento muito firme desde início do livro “A Teoria da justiça Social” de buscar uma alternativa a teoria do utilitarismo clássico, que tem a compreensão de busca da felicidade máxima, a estrutura desse entendimento é que a maximização da felicidade é atribuída aos membros da sociedade, assim a felicidade de alguns é medida como felicidade geral. Autores liberais como Mill, Sidgwick e Marshall, defendiam essa visão.

Nas palavras do autor,

[...] a doutrina clássica que em Sidgwinck tem talvez sua formulação mais clara e acessível. A idéia principal é a de que a sociedade está ordenada de forma correta e, portanto, justa, quando suas instituições mais importantes estão planejadas de modo a conseguir o maior saldo líquido de satisfação obtido a partir da soma das participações individuais de todos os membros (RALWS, 2000, p. 25)

O direcionamento do autor é mostrar as falhas desse pensamento, porque a concepção utilitária clássica engana-se ao supor que é a ganância e a satisfação individual que fazem das instituições elementos representativos do bem-estar social. Para ele a ganância desacerbada de alguns membros não vai conseguir suprimir as perdas de outros membros.

Neste sentido é nessa desproporcionalidade de acesso que se viola o princípio maior em sociedade que é a liberdade, a redução de oportunidades de muitos, para a satisfação de poucos é a representação do desequilíbrio das instituições sociais, que para ele era a manifestação de uma sociedade justa e ordenada.

O conceito de justiça como equidade desenvolvida pelo autor, estrutura-se nos seguintes princípios; todos os bens sociais primários, ou seja, liberdades, oportunidades, riqueza, rendimento e o sentimento social de autoestima, devem ser distribuídos em sociedade de maneira igual, com exceção que a distribuição desigual destes bens beneficie os menos favorecidos.

Rawls descreve que os utilitaristas clássicos analisam o bem-estar por dois princípios mínimos que são de satisfação e de insatisfação das pessoas. Para esse autor sua teoria de justiça social buscava demonstrar que o bem-estar envolve circunstâncias de legitimidade das instituições. Nas palavras do autor “os princípios da justiça social: fornecem um modo de atribuir direitos e deveres nas instituições básicas da sociedade e definem a distribuição apropriada dos benefícios e encargos da cooperação social”. (RAWLS, 2000, p.5)

A teoria de princípios de verdade e justiça desenvolvida na sociedade e regulada pelas instituições, Rawls (2000) se orienta por uma concepção geral de justiça apoiada em três princípios; o Princípio Liberdade da igual, que define que o direito deve ser igual para cada pessoa na sociedade de igualmente ter acesso a liberdades básicas, o segundo Princípio é de Oportunidades Justas, que afirma que as desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições; de dar oportunidades de exercer serviços; segunda condição é de possibilitar maior benefício aos menos favorecidos. O terceiro trata do Princípio da Diferença, aborda a promoção e distribuição de renda igual das riquezas, exceto se a existência de desigualdade econômicas e sociais beneficiar os menos favorecidos.

Para Rawls há uma possibilidade de um acordo universal entre as pessoas, a partir de uma compreensão de justiça como a ação de regulação das decisões morais úteis praticadas por toda a sociedade, esse movimento contínuo e interrompido gera colisões de interesse, mais pode ser regulado por um propósito de justiça entre escolhas.

Neste Horizonte Rawls (2000) descreve a própria justiça como manifestação desse conflito de interesses, mais o conceito de justiça na sociedade é inalterável. A sociedade quando é bem ordenada, com instituições consolidadas, os princípios de justiça como equidade, é norteado por três princípios; primeiro o princípio de liberdade igual para todos, o segundo princípio que sustenta a justiça como equidade e o princípio da igualdade de oportunidades e o terceiro é o princípio da diferença que procura estabelecer uma medidas de desigualdade social com bases na diferença econômica que



atinge os mais pobres, Este terceiro princípio procura justificar as desigualdades sociais e econômicas com bases de uma moralidade social justa.

Para Rawls,

Todas as pessoas têm igual direito a um projeto inteiramente satisfatório de direitos e liberdade básicas iguais para todos, projeto este compatível como todos os demais; e nesse projeto as liberdades políticas, e somente estas deverão ter valor equitativo. As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer dois requisitos: primeiro devem estar vinculadas a posições e cargos abertos a todos, em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e segundo devem representar o maior benefício possível aos membros menos privilegiados da sociedade. (RAWLS, 2000, p. 47-48)

Para Rawls a justiça é o princípio regulador e moral de uma sociedade organizada na legitimidade das instituições que são as associações comunitárias que expressam o conjunto de regras morais da sociedade como o parlamento, a polícia, a família, o mercado, etc. A justiça abstrata é a virtude das instituições sociais expressa por regras, quando essas entidades sócias não conseguem expressar essa justiça, elas devem passar por uma reforma ou devem ser invalidadas. Porém como as instituições são a manifestação dos interesses sociais, a justiça concreta exterioriza o conflito de interesse e pode ser injusta.

Segundo Rawls,

[...] é concebível que um sistema social possa ser injusto mesmo que nenhuma de suas instituições, tomadas separadamente, o seja: a injustiça é consequência do modo como elas se combinam em um único sistema. [...] ou seja, casos similares são tratados de modo similar, as similaridades e diferenças sendo aquelas identificadas pelas normas existentes. (RAWLS, 2000, p.61)

O conceito de organização social do autor reafirma o direito à propriedade privada, a composição familiar monogâmica, a livre concorrência, o sistema de normas, as bases políticas que devem reger as instituições são os direcionamentos liberais.

A composição social defendida por Rawls é a que tem no princípio da liberdade igual, distribuída por um sistema de liberdades de direitos e deveres de forma mais ampla possível, desta maneira cada pessoa seria capaz de compor de forma eficaz a sociedade. O autor desenvolve a compreensão de

liberdade igual para todos, no direito à política de qualquer pessoa votar e ser votado, de ocupar um cargo público, de reunião e de expressão, a liberdade de pensamento e de consciência, ou seja, se refere as liberdades de uma sociedade democrática liberal.

A justiça social para o autor é a forma pela qual as instituições distribuem a liberdade entre pessoas para busca de oportunidades e realizações no interior da sociedade. Descreve que através dessa organização pode-se criar, ou não, certas condições iniciais de acesso ao bem-estar, dependendo da posição social que se encontra a pessoa, essas condições pode resultar em um quadro de desigualdade, que não se justifica pelo mérito ou demérito de uma pessoa.

Desse posicionamento o autor faz conjecturas sobre a necessidade de estruturar um conjunto de princípios de justiça social que permita definir uma maneira de assegurar direitos e deveres por parte das instituições sociais e assim definir a distribuição apropriada dos benefícios e das cargas tributarias em cooperação social. Assim as desigualdades sociais naturais e decorrentes das atribuições dos diferentes talentos e capacidades, podem ser minimizadas de maneira eficiente por intermédio das estruturas sociais, mais é no pleno gozo da liberdade em potencialidades humanas desenvolvidas em sociedade que a justiça social se fortalece.

### **1.1.3. A Justiça Distributiva de Robert Nozick**

Robert Nozick é um filósofo contemporâneo responsável por resgatar os princípios liberais mais conservadores, entre várias obras de abordagem a moral liberal, o livro “Anarquia, Estado e Utopia” de 1974, foi uma crítica ao livro de Jhon Rawls “A Teoria da Justiça” de 1971, de defesa de princípios de justiça onde as pessoas tenham uma ação ativa em sociedade, que deve assegurar a distribuição equânime das oportunidades.

Para Nozick o Estado mínimo é o único Estado possível que justifique sua existência. Não cabe ao Estado determinar distribuição, essa ocorre naturalmente pela ação livre de cada pessoa. Quando o Estado interfere nessa ação livre cria-se obstáculos que são em sua essência difíceis de serem solucionados, sobretudo em uma sociedade organizada pelo mercado.

Nozick (1991) descreve a justiça distributiva se encarrega de estudar basicamente três temas: primeiro a aquisição original das propriedades, que são os processos pelo qual algo se tornou propriedade de alguém, isto é justiça na aquisição. A segunda é a transmissão da propriedade de uma pessoa a outra, que ocorre por forma de intercâmbio voluntário, e as maneiras que esse intercâmbio aconteceu em cada sociedade. O terceiro é a correção das injustiças no reconhecimento da propriedade, que seguem parâmetros de aquisição, se esses não forem respeitados no passado, cabe ao proprietário direito de correção a injustiça sofrida. Se esses três princípios forem preservados, a posse de uma propriedade é justa.

Segundo Nozick,

Se o mundo fosse inteiramente justo, a definição indutiva seguinte cobriria exhaustivamente a questão da justiça na propriedade. 1- A pessoa que adquire uma propriedade de acordo com o princípio de justiça de aquisição tem o direito a essa propriedade. 2- A pessoa que adquire uma propriedade de acordo com o princípio de justiça de transferências, de alguém mais com direito à propriedade, tem direito à propriedade. 3- Ninguém tem direito a uma propriedade exceto por aplicações (repetidas) de 1 e 2. (NOZICK, 1991, p.172)

A distribuição é justa de acordo com a forma que ela se realizou, como produto de distribuição. O problema na conceituação de justiça distributiva se localiza na atribuição dos mecanismos de sua legitimação, ou seja, as complexidades nos instrumentos legais de uma sociedade podem auferir legitimidade a ações de propriedade que sejam injustas, por não serem adquiridas por compra, herança ou conquista.

Nas palavras do autor,

A teoria de justiça do direito à propriedade na distribuição é histórica. Se uma distribuição é justa ou não depende de como ela ocorreu. Em contraste, os princípios de justiça na repartição correntes sustentam que a justiça de uma distribuição é determinada pela maneira como as coisas são distribuídas (quem tem o quê), da forma julgada por algum princípio (s) estrutural (is) de distribuição justa. (NOZICK, 1991, p.174)

Na abordagem de Nozick sobre justiça distributiva o ponto central para esse autor é o conceito de liberdade, esse princípio também é defendido por Rawls. Para esses autores o princípio da liberdade, é o regulador da justiça entre homens, que se organizam em cooperação e solidariedade para a defesa de seus interesses privados.

Nozick, aborda que qualquer ação de limitação ao direito de propriedade, abre espaço ao cerceamento dessa liberdade, e dessa forma restringe o espaço de cooperação entre pessoas, esse movimento origina duas dimensões de liberdade: a liberdade positiva e a liberdade negativa.

A liberdade negativa deve ser assegurada pelo Estado, que deve garantir que ninguém limite a liberdade de outra pessoa, basicamente é assegurar o direito à vida, a propriedade e a segurança. Neste horizonte Nozick se distancia da concepção de Rawls que estabelecia que as pessoas tivessem que ter o direito igualitário de oportunidade, para ocorrer a cooperação mutua entre pessoas de interesses diversos, nessa solidariedade surge a liberdade.

Na análise de Nozick a liberdade positiva não cabe ao Estado, não é atribuição de qualquer agente que seja fornecer qualquer estímulo de bem-estar social, uma vez, que não é de obrigação de ninguém contribuir nos planos de vida de quem quer que fosse. O autor compreende que se uma pessoa é forçada pelo Estado a contribuir com o bem-estar de terceiros, os direitos de liberdade estão sendo violados.

Para Nozick todas as pessoas nascem iguais em talentos, criar instrumentos de tributação redistributiva de talentos, aos que não buscaram desenvolvê-los, é criar a submissão da liberdade pessoal. “De cada, um como eles escolherem, a cada um, como foram escolhidos.” (NOZICK. 1991 p.181).

Para Nozick (1991) as pessoas têm aquilo que lhe conquistado, o trabalhador tem no salário a parte que lhe cabe na propriedade, o empresário tem valor elevado na sua propriedade porque soube usar seus talentos para atribuir mais valor à sua propriedade inicial. Assim na análise socialista esse empresário teria que dar a outro aquilo que ele por seu talento conquistou, o trabalhador realiza suas ações visando um mínimo suficiente para sua sobrevivência, logo que atinge sua meta quer encerrar suas atividades, ao fazer

isso elimina sua possibilidade de valor a sua propriedade inicial. Desta feita redistribuir o ganho de quem não se limitou a sobrevivência é injustiça.

Nozick (1991) descreve que qualquer que seja o padrão de redistribuição que se tente estabelecer em sociedade, sempre desencadeará em fatores de desestabilidade social, sejam de insatisfação daqueles que souberam usar as alternativas de escolha, ou porque os recursos de investimento propriedades acabem escassos, porque é retirado do seu produtor para a distribuição para terceiros.

Assim para o autor, devemos ser livres para gastar ou investir onde quisermos, da maneira que julgarmos melhor, nem o Governo, tem o direito de tirar esses bens de seu proprietário, para redistribuir para outros, nem mesmo para impedir que essa pessoa morra de fome. Até mesmo a caridade deve ser feita em livre escolha, e nunca obrigatoriamente, como fazem Estados que tributam os proprietários para redistribuir aos que não adquiriram o direito à propriedade.

Nozick analisa a teoria de Rawls,, de um liberalismo igualitário, como processo de destituição do direito individual, para o autoritarismo do bem estar coletivo, para esse autor a liberdade igualitária faz injustiça a distinção entre pessoas. Assim o importante para o autor não é saber que somos livres, mais é o poder de fazer com ela o que quisermos.

O Estado para Nozick (1991) é o “guarda noturno”, tem a atribuição de defender as pessoas contra a fraude e o roubo, o uso da força ilegítima, porque é usada para obrigar os cidadãos a cumprirem regras. Não é a igualdade que Nozick que coloca, e contra as normas e regras que forçam as pessoas a realizar um padrão de igualdade.

#### Nas argumentações de Nozick

Quando princípios de justiça distributiva de resultado final são incorporados a estrutura judiciária de uma sociedade. [...] dão a todos os cidadãos um direito impositivo a alguma parte do produto social, que é a soma de produtos individuais e conjugalmente gerados. Esse produto social total é gerado por indivíduos que trabalham, utilizando meios de produção que outros pouparam para que existissem. (NOZICK, 1991, p.191)

O Estado por meio de suas instituições, não tem o direito de retirar dos privilegiados seu direito a propriedade, para distribuir aos desafortunados, assim, portanto o direito em um Estado mínimo reconhece a individualidade e a singularidade de talento, e não obriga ninguém a colaborar para o bem-estar coletivo. O bem-estar individual é obrigação de cada pessoa alcançar, segundo suas motivações, e interesse cada pessoa pode encontrar meios para isso em uma sociedade capitalista que preserva o mercado livre.

No Estado mínimo, para Nozick (1991) não há redistribuição porque nunca houve distribuição, as propriedades estão asseguradas no direito natural, e estruturadas na história, portanto ninguém pode solicitar bens matérias que não produziu ou teve talento para adquirir. Este modelo de Estado respeita o direito natural e a individualidade, que permite que sejam realizadas escolhas, almejando o fim desejado.

#### **1.1.4 As Dimensões Da Pobreza Amartya Sen**

O filósofo indiano Amartya Sen, tem grande notoriedade junto as organizações internacionais, como BM, ONU, FMI, influenciou diretamente a compreensão de medidas de combate à pobreza na América Latina apresentadas pelo Consenso de Washington. Como Jhon Rawls, Amartya Sen, analisa a pobreza não apenas ligada ao fator econômico, ele vai ao longo do livro “ Desenvolvimento como Liberdade”, o fenômeno da pobreza está relacionado, ao pouco acesso aos meios de representação social, a baixa escolaridade entre outros fatores atribuído ao subjetivo da pessoa em situação de pobreza.

A perspectiva de análise da pobreza do autor está dentro da compreensão de privação de capacidades. Sen (2000), define pobreza dentro de um contexto de falta de justiça social, suas ponderações em torno da Liberdade como princípio estruturante de igualdade de direitos, com a privação dessa liberdade ocorre a desigualdade, que reflete na qualidade de vida das pessoas que passam a sofrer restrições das liberdades básicas para sua sobrevivência, assim pobreza é ausência de determinantes sociais e

econômicos, tais como educação, saúde, emprego seguro, não apenas como uma insuficiência de renda.

Nas palavras do autor,

En todo el mundo hay muchas personas que sufren muchos tipos de privación de libertad. En algunas regiones continúa habiendo hambrunas que niegan a millones de personas la libertad básica de sobrevivir. Incluso en los países que ya no son devastados esporádicamente por hambrunas, la desnutrición puede afectar a un gran número de vulnerables seres humanos. Además, un elevado número de personas apenas tiene acceso a la asistencia sanitaria, a un sistema de saneamiento o a agua limpia y se pasa la vida luchando contra la innecesaria morbilidad, sucumbiendo a menudo a una muerte prematura. (SEN, 2000, p.33)

Esse escritor procura estabelecer uma relação ampliada de fatores que sucumbe uma pessoa a pobreza, assim a ação econômica, não deve ser a única medida de análise da pobreza, porque o homem age racionalmente em inúmeros pressupostos de suas ações sociais, desta maneira atribuir a pobreza a falta de renda é restringir os instrumentos de qualidade de vida em sociedade.

Sen descreve a ação econômica como um pressuposto da ação humana exercida em contextos de garantia de liberdade, por isso o homem não busca somente riqueza, para se satisfazer, essa interpretação economicista da liberdade dos homens termina por impor uma maneira autoritária no conjunto de ações que estão ligadas, mais que não necessariamente uma seja a determinação da outra, os elementos de composição da ação humana em sociedade devem ser representadas de modo totalmente independente umas das outras, levando em consideração o contexto e a ação da pessoa com bases na sua localização territorial e social.

A economia é interpretada por esse autor, como ação entre seres humanos livres, assim o mercado é independente porque se estrutura na manifestação das liberdades. Sen (2000) o desenvolvimento econômico propõe duas análises muito distintas, primeiro lugar negação de oportunidades de realizar transações, por meio de controles arbitrários, que retira do mercado o real dever de controle das transações entre pessoas. Em segundo o mercado em ação livre é o espaço de criação das oportunidades. Deste modo a criação

ou a negação de oportunidades depende da eficiência do mecanismo do mercado, e esse mecanismo se desenvolve plenamente se tiver liberdade para realizar intercâmbios e transações sem impedimentos e obstáculos.

As tentativas arbitrárias do Estado em tentar controlar o mercado, gera um mecanismo de desenvolvimento restrito, com pouca capacidade de ofertar oportunidade. Essa deficiência surge em lugares subdesenvolvidos, regiões onde a pobreza é mais evidente.

Entretanto Sen (2000) aborda que as ações devem ser independentes e inteligentes, porém elas somente ocorrem se for garantido as liberdades básicas. Para este autor a liberdade está categorizada em duas interpretações a Liberdade Instrumental e a Liberdade constitutiva. A primeira diz respeito a liberdade que as pessoas têm de viver do modo como desejarem. A segunda refere-se às liberdades substantivas, que são as capacidades elementares como ter condições de evitar as privações nas ações política e de expressão. As várias manifestações de liberdade somente podem ocorrer em sistemas democráticos fortes.

Segundo Sen,

[...] la concepción de libertad que adoptamos aquí entraña tanto los procesos que hace posible la libertad de acción y de decisión como oportunidades reales que tiene los individuos, dadas sus circunstancias personales y sociales. La falta de libertad puede deberse a los procesos inadecuados (como la violación de los derechos de voto o de otros derechos políticos o humanos) o a las insuficientes oportunidades que tienen algunas personas para conseguir lo que mínimamente les gustaría conseguir (incluida la falta de oportunidad es tan elemental como la capacidad de escapar de una muerte prematura, de la morbilidad inevitable o de la inanición involuntaria). (SEN, 2000, p.33-34)

Neste horizonte, o autor vai delineando níveis de pobreza, para poder desenvolver justiça redistributiva com bases em critérios de mensuração de pobreza. Na dimensão analítica desse autor a pobreza era tratada de forma genérica levava-se apenas o fator econômico para determinar quem era pobre ou não.

Conforme Sen,



- 1) La pobreza puede identificarse de forma razonable con la privación de capacidades; el enfoque centra la atención en las privaciones que son intrínsecamente importantes (a diferencia de la renta baja, que solo es instrumentalmente importante).
- 2) Hay otros factores que influyen en la privación de capacidades – y, por lo tanto, en la pobreza real – además de la falta de renta (la renta no es el único instrumento que genera capacidades).
- 3) La relación instrumental entre la falta de renta y la falta de capacidades varía de unas comunidades a otras e incluso de unas familias a otras y de unos individuos a otros (la influencia de la renta en las capacidades es contingente y condicional). (SEN, 2000, p. 114-115)

Ainda conforme Sen (2000) a pobreza se diferencia de lugar para lugar, do que é essencial para viver, e os anseios são diversificados e diferentes de região para região, principalmente se for levado em conta desenvolvimento e subdesenvolvimento. Deste modo uma pessoa pobre nos Estados Unidos da América (EUA) se difere em necessidades de uma pessoa pobre no Brasil. Todavia se tomarmos como base o acesso à educação, saúde, oportunidades entre outros fatores pode-se delinear em cada região quem está em situação de vulnerabilidade social. Ao identificar quem se encontram na extrema pobreza, as instituições devem agir com medidas de segurança protetora que possibilitem garantias de sobrevivência, desta maneira age um país democrático, estruturado nos princípios das liberdades pessoais.

Sen descreve que há dois tipos de pobreza a Pobreza Relativa e a Pobreza Absoluta. A primeira está ligada aos condicionantes de oportunidades, acesso à educação, a saúde, a liberdade política, a livre expressão, etc. A segunda está ligada a primeira mais agravada pelo fator econômico.

As soluções dessas pobreza para o autor estão na ampliação das liberdades individuais, por meio do fortalecimento da democracia e do mercado. A erradicação da pobreza absoluta passa pela transferência de renda para garantir a sobrevivência, e estimular o acesso às oportunidades.

A desigualdade é tratada pelo autor através da retomada do conceito de desigualdade tratado por Adam Smith, como sendo ação desenvolvida em sociedade quando a liberdade igual for desenvolvida de maneira diferente, uma sociedade justa oferece oportunidades para todos. Assim analisando a pobreza

como a restrição de desenvolvimento das capacidades humanas, a desigualdade não ocorre apenas pelo fator econômico, mais principalmente pela liberdade negativa em sociedade.

Sen (2000) a liberdade negativa limita o desenvolvimento subjetivo da pessoa, potencializando sua situação de pobreza. Uma pessoa sem acesso ao sistema político, sem informações, sem educação, sem saúde, entre outros fatores, pouco resultado surtira em sua situação a transferência de renda mínima para sua sobrevivência. Esse sujeito não sairá da condição de desigualdade frente uma pessoa que desfruta da liberdade instrumental e constitutiva. A desigualdade neste sentido é notável em países subdesenvolvidos, e agravados em regimes arbitrários.

Amartya Sen é responsável por desenvolver ideias sobre o desenvolvimento humano, ligados a própria inserção da pessoa em sociedade, suas intenções de ampliação do campo de análise do fenômeno da pobreza, interagia com a concepção da Declaração dos Direitos Humanos de 1948, que ratifica as boas intenções entre os povos. O papel já não é mais apenas do Estado é do sujeito que busca participar de sua realidade social.

Para Sen a desigualdade tem múltiplas faces, e a pobreza é apenas uma delas, desta forma creditar ao fator econômico a única causa da desigualdade e por consequência a pobreza é reduzir os elementos essenciais ao desenvolvimento humano.

Sen (2000) a sociedade ao longo dos anos desenvolveu tecnologias, um sistema de trocas, eficiente com possibilidades de inserção e integração social para as pessoas em territórios nacionais e internacionais, a globalização aproximou os avanços desenvolvidos em pró da qualidade de vida para todos os lugares do mundo, cria-se dessas interações uma sociedade aberta com seus benefícios sociais e econômicos para todos.

O problema central está na forma de fazer chegar essas oportunidades a todos sem marginalização. Os elementos desenvolvidos por Sen, para dimensionar as funcionalidades sociais desenvolvidas por sujeitos serviu de alicerce para demarcar o desenvolvimento humano que tem como princípio estruturante ampliar as oportunidades da pessoa.

Para o Sen (2000) as funcionalidades e as capacidades estão assim organizadas, primeiro as funcionalidades são as coisas que uma pessoa pode ser e fazer ao longo da sua vida. Segundo as capacidades são as partes da funcionalidade que uma pessoa pode desenvolver.

Os elementos de análise de Desenvolvimento Humano estão desta maneira organizados; a) Componentes: vida longa e saudável; educação e nível de vida Digna; b) Indicador: Esperança de vida ao nascer, taxa de analfabetismo de adultos, taxa de crianças e adolescentes matriculados e renda per capita por pessoa; c) Índice do Componente: índice de esperança de vida, índice de alfabetização de adultos. Índice de crianças e adolescentes matriculados e índice da renda per capita por pessoa.

Pelo nível de desenvolvimento humano pode-se medir a pobreza em relação a pobreza relativa, a pobreza absoluta, por questões biológicas e fisiológicas, pelo fator dos mínimos sociais, por distribuição de renda, por elementos de justiça social. Desta compreensão a pobreza é um fenômeno multidimensional relacionado a capacidade de assegurar a integridade biológica, fisiológica, cultural, política, e social de forma saudável, expressa pela capacidade de interação social, por meio da participação, da capacidade de expressão e do livre pensamento.

Para Sen (2000) a natureza da pobreza é complexa, relacional e multidimensional, as causas e características da pobreza diferem de um país para o outro, e a interpretação da sua natureza depende de fatores culturais, de gênero, de etnia, e dos contextos econômicos, históricos e sociais.

Esse autor ganha notoriedade pelos organismos internacionais, porque passa a analisar a pobreza em múltiplos enfoques, descrevendo a concentração de renda apenas como um dos fatores, da pobreza, a polarização de sua abordagem cria segmentos focais de ação do poder público na distribuição de renda, somente sujeitos e grupos específicos que se enquadrem em perfis sociais de extrema vulnerabilidade, ou como interpreta o autor privado de suas funcionalidades e capacidades.

Os governos dos países latinos americanos passam a integrar em sua agenda pública políticas de combate e erradicação à pobreza com bases na

interpretação multidimensional de Amartya Sen, a linha tênue entre pobreza e extrema pobreza empregada nesses países, cria ações e programas focalizado e reducionista da verdadeira situação de pobreza da população.

### **1.1.5 A Crítica de Marx: A Pobreza como a Relação de Desigualdade no Capitalismo**

Karl Marx é o pensador político que analisa as contradições do Modo de Produção Capitalista, ele é o maior expoente da Teoria Crítica, para esse autor as relações sociais desenvolvidas no sistema de organização social capitalista não são nem naturais e nem definitivas, para esse autor, que rompe com o pensamento da economia clássica.

Marx reconhece que Smith está correto em determinar o tempo de trabalho como fonte de valor, porém Smith mistifica sua avaliação de valor ao determinar como produtores de valor salário, lucro e renda. Para Marx, Smith não estabelece a relação de contradição entre o produtor de valor e as formas de exploração e apropriação desse valor.

Para Luxemburgo,

[...] na análise de Smith [...] há um capital fixo da sociedade, e nenhum de suas partes entra na renda líquida dela. Compõem esse capital fixo “as matérias-primas que suprimam o trabalho das máquinas, os utensílios e os equipamentos industriais”, além “do produto do trabalho requerido para transformar essas matérias-primas na forma procurada”. A partir do momento que Smith opõe esse capital fixo ao destinado a produção de meios diretos de subsistência, transforma perfeitamente o capital fixo no que Marx chamou de constante, isto é, naquela parte do capital que consiste em todos os meios de produção matérias em contraposição ao trabalho. (LUXEMBURGO, 1970, p.41)

Desta maneira, a contradição na teoria do valor de Smith se encontra, em analisar os meios de produção como um processo independente e realizado sem interferência de trabalho humano. Assim para ele o lucro vem do aluguel da terra do maquinário, porque se extrai desses elementos de produção um valor bruto que é diferente do trabalho, porque a terra e o maquinário não reivindicam parte do lucro da produção. Por isso para ele o salário é o lucro do trabalhador que só

contribui com a força do trabalho, por isso a apropriação da riqueza social é desproporcional, cada um recebe o que investe.

Carcanholo (1991) observa que Smith ao buscar estabelecer a origem do valor de uma mercadoria atribuiu a mensuração do preço como valor nominal, e na média de tempo de trabalho para comprar uma mercadoria de preço real. Para Carcanholo [...] o trabalho cumpre aqui exclusivamente um papel de medida e não de determinação da magnitude do valor (CARCANHOLO, 1991, p.189)

Para Marx o trabalho é produtor do valor de uso e de troca, essa relação que uma mercadoria apresenta das dimensões uso e troca, apresentam dois aspectos sociais do trabalho como produtor de valor, primeiro o trabalho concreto que manifesta seu valor de uso, segundo o trabalho abstrato que expressa seu valor de troca.

Segundo Marx,

Todo trabalho é, por um lado, dispêndio de força humana de trabalho em sentido fisiológico, e graças a essa sua propriedade de trabalho humano igual ou abstrato ele gera o valor das mercadorias. Por outro lado, todo trabalho é dispêndio de força humana de trabalho numa forma específica, determinada à realização de um fim, e, nessa qualidade de trabalho concreto e útil, ele produz valores de uso. (MARX, 2013, p. 172)

O trabalho concreto (útil) que gera o valor de uso é a origem das relações sociais entre a humanidade, já o trabalho abstrato que materializa o valor de troca é o surgimento das relações capitalista. A riqueza social sempre será fruto do trabalho, os meios de produção por si só não produzem em quantidade e diversidade valor de uso, mas pela ação do trabalho humano atendem de maneira diversificada as necessidades sociais.

Os meios de produção viabilizam os meios de materialização do trabalho, um único homem pode produzir um valor de uso se tiver acesso aos meios de produção, entretanto a ação do trabalho não se concretiza sem os meios de produção, ficam somente objetivados na idealização.

Para Marx,

Quando um valor de uso resulta do processo de trabalho como produto, nele estão incorporados, como meios de produção, outros valores de uso, produtos de processos de trabalho anteriores. O mesmo valor de uso que é produto desse trabalho constituiu o meio de produção de trabalho ulterior, de modo que

os produtos são não apenas resultado, mais também condição do processo de trabalho. (MARX, 2013, p.332)

É por isso que a apropriação dos meios de produção provoca a desigualdade. Neste sentido a pobreza é um fenômeno social que é anterior ao modo de produção capitalista, está ligada ao cerceamento ao meio de produção comunal (terra), essa apropriação gera socialmente o instituto da propriedade privada de pertencimento individualizado do meio de produção e reprodução societária ao longo da história das relações e organizações sociais que precederam ao sistema capitalista essa prática social é perpetuada nesse sistema.

O desenvolvimento do modo produção especificamente capitalista exige, como condição prévia, a separação entre o trabalho e os meios de produção, de forma que o proprietário do trabalho, ou para ser mais exato, da força de trabalho, se veja obrigado a vendê-la ao proprietário dos meios de produção em troca de um salário. Isto ocorre porque o trabalhador direto o verdadeiro e genuíno produtor foi expropriado previamente de toda propriedade e vê-se obrigado, para sobreviver, a vender a única coisa de que dispõe sua força de trabalho, tornando-se assim um trabalhador assalariado.

A força de trabalho comprada será incorporada ao capital no processo da produção, valorizando o capital inicial, ou seja, produzindo acúmulo via extração de excedente de tempo socialmente necessária à sua reprodução esse superávit, é a mais valia produzida pelo trabalhador.

A parte do capital que se transforma em salários é chamada de capital variável é a denominação por Marx (2013) sendo à força de trabalho que ao produzir seu próprio valor essa mercadoria (trabalho humano) produz valor excedente porque só a mercadoria, força de trabalho, produz um valor maior do que custa ao capitalista.

As especificidades são os meios e os modos pelo qual o trabalho concreto foi realizado, a abstração das especificidades do trabalho não é idealizada, mais resultado da igualação concreta dos valores das mercadorias pelo próprio mercado. Para Marx (2013) os valores são resultado de uma ação humana os

valores não existem sem dispêndio de tempo humano na produção de qualquer mercadoria.

No sistema capitalista a mercadoria (trabalho) que cria mercadorias compostas de valores, é quantificada por uma mercadoria de equivalência universal. Se o valor de troca é uma abstração das propriedades contida na mercadoria toda mensuração só pode ser representada por valor abstrato de uma outra mercadoria que se equivale na troca.

Marx analisa a manifestação do fenômeno da pobreza, em um determinado período histórico onde a organização social ocidental está ligada ao modo de produção capitalista, e a pobreza é a expressão social da contradição entre o capital e o trabalho, essa relação estabelece a Questão Social como um fenômeno recorrente do processo de industrialização que teve origem na Inglaterra, no final do século XIX, que entre várias manifestações da individualização e apropriação dos meios de produção apresenta a pobreza ao seguimento social que vive da venda da sua força de trabalho, essa pobreza ligada a classe trabalhadora é denominada por Marx como pauperismo é um dos elementos sociais de desigualdade entre sujeitos, que demarcam o seu lugar de acesso a riqueza socialmente produzida.

Nas sociedades burguesas a acumulação do capital ocorre pelo processo de apropriação de mais valia, e pela distribuição desigual da riqueza socialmente produzida, o capitalista individualmente retém para si o excedente do tempo socialmente necessário para produção de mercadorias.

Para Montañó,

A pobreza no MPC, enquanto expressão da “questão social”, é uma manifestação da relação de exploração entre capital e trabalho, tendo sua gênese nas relações de produção capitalista, onde se gestam as classes e seus interesses. Como afirmamos, se o pauperismo e a pobreza, em sociedades pré-capitalistas, é resultado da escassez de produtos, na sociedade comandada pelo capital elas são o resultado da acumulação privada de capital. No MPC, não é o precário desenvolvimento social e econômico que leva à pauperização de amplos setores sociais, mas o próprio desenvolvimento (das forças produtivas) é o responsável pelo empobrecimento (absoluto ou relativo) de segmentos da sociedade. Não é, portanto, um problema de distribuição no mercado, mas tem sua gênese na produção (no lugar que ocupam os sujeitos no processo produtivo). (MONTAÑO, 2012, p.280)

A distribuição da renda e da riqueza de uma economia nacional está subordinada, ao modo de produzir, à forma pela qual os produtos são criados pelo trabalho coletivo dos proletários, a sociedade burguesa não criou um mundo novo porque todas as atividades humanas são realizadas em sociedade e para sociedade devido a própria essência do ser humanizado através do trabalho, o que a classe burguesa faz é tomar para si os meios de poder e produção da dominação em outros marcos reprodutivos.

Neste horizonte o Estado moderno é inter-relacionado com as necessidades sociais de produção e acumulação do capital. Ele se torna o guardião dos aspectos ilusórios legislados de liberdade e igualdade perante a lei entre as classes antagônicas.

O Estado institucionaliza a pobreza, utiliza-se das políticas sociais como um reparador de danos do sistema capitalista, porque passa a gerenciar a pobreza, e assim não combate as estruturas sociais desse fenômeno. Ao passo que a responsabilização do Estado é uma conquista da classe trabalhadora, também é mecanismo de controle da superpopulação pauperizada nesse sistema.

No modo de produção capitalista a pauperização como um fenômeno multifacetado e complexificado da dimensão social da pobreza que está articulada por um conjunto estrutura manifestado na economia, na cultura, na divisão social do trabalho, na política em todas as instâncias sociais de produção e reprodução. A pobreza como uma dimensão estrutural do sistema capitalista, é elemento de manutenção e preservação da pobreza na contemporaneidade.

Segundo Marx,

A grandeza proporcional do exército industrial de reserva acompanha, pois, o aumento das potências da riqueza. Mas quanto maior for esse exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto maior será a massa da superpopulação consolidada, cuja miséria está na razão inversa do martírio de seu trabalho. Por fim, quanto maior forem as camadas lazarentas da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior será o pauperismo oficial. (MARX, 2013, p.875)



A pobreza em sua dimensão social, não pode ser reduzida ao conceito de escolha individual, ou a atribuições subjetivas, bem como seu combate de maneira de distribuição monetária mínima focalizada na extrema pobreza.

Na atualidade combater e erradicar uma expressão da pobreza, aquela mais extrema de impossibilidade de sobrevivência é defendida e perpetrada em países de economia dependente como o Brasil, que tem em seu modelo social entre os mais desiguais do mundo.

Essas breves abordagens teóricas sobre a compreensão dos aspectos sociais que configuram o fenômeno da pobreza, auxiliam no desenvolvimento desse estudo por trazer a luz as concepções teóricas do pensamento liberal e neoliberal que alicerçam as múltiplos estudos sobre pobreza, dentro do sistema de produção e organização social capitalista em países ocidentais, esse pensamento não buscam os fatores estruturantes da pobreza reproduzida neste sistema, mais procuram analisar esse fenômeno as capacidades subjetivas humanas, de sobrevivência.

## 1.2 AS DIMENSÕES SOCIAIS DA POBREZA

Apreender o fenômeno da pobreza direciona o estudo para uma abordagem qualificada da temática, dessa forma descrevê-la pelos conceitos desenvolvidos e reproduzidos na compreensão social é pertinente para fazer o movimento das relações sociais que envolvem o objeto desse estudo.

De maneira genérica a conceituação de pessoa que se encontra na pobreza, está ligada ao não acesso das suas necessidades materiais, biológicas, por não ter condições mínimas de alimentação, habitação, vestuário entre outras necessidades.

As pessoas que se encontram em situação de pobreza são sujeitos da classe trabalhadora, que podem estar realizando trabalho formal, informal ou fora dos meios de produção e reprodução social. No sistema social alicerçado pelo modo de produção capitalista, a venda da força de trabalho é a única forma de sobrevivência da classe que vive dessa venda.

Entretanto nesse modo de produção, o objetivo central é a acumulação de capital, e o processo para acumular só ocorre no acesso desigual da riqueza

social, a classe social que detém os meios de produção (os capitalistas) são os sujeitos da situação social da contradição da pobreza.

A classe social que produz a riqueza, mais não possui sua produção, tendo somente acesso a um quantitativo que lhe permita em um nível superior ou inferior aos bens de consumo para sua sobrevivência, é o sujeito expropriado dos meios de produção, sua reprodução social será provinda da sua venda da força de trabalho para o capitalista.

No modo de produção capitalista é estrutural a não empregabilidade para todos que vivem da venda da força de trabalho, conseqüentemente a expressão social mais percebida é o não acesso aos meios de sobrevivência.

Em seu livro “A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra” Engels no século XIX, já relatava que a pobreza no sistema capitalista é atribuída aos sujeitos que vivem da venda da força de trabalho segundo o autor,

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.69)

O desenvolvimento do sistema capitalista organizado na exploração da força de trabalho, e na evolução tecnológica, tem ampliado o quantitativo de trabalhadores sem postos de trabalho, sem condições reais de adquirir os mínimos sociais para sua sobrevivência.

Em face da questão social, que é produzida nas relações desiguais de apropriação da riqueza socialmente produzida, que mantém o fenômeno da pobreza na sociedade ocidental capitalista, é abordada por alguns estudos de forma relacional e proporcional ao desenvolvimento moral e subjetivo da pessoa pobre.

A conceituação da pobreza pela via do juízo de valor, é a atribuição ao sujeito de sua condição de pobreza, é um olhar abstrato do sujeito, de responsabilização de prover sua satisfação de suas necessidades, sua ação social o qualifica de modo a realização de suas necessidades, ou reflete a seu grau de privação pelo não desenvolvimento social satisfatório. De acordo com

Chaui “Juízos de valor avaliam coisas, pessoas, ações, experiências, acontecimentos, sentimentos, estados de espírito, intenções e decisões como bons ou maus, desejáveis ou indesejáveis”. (CHAUI, 2000, p.431).

A pessoa pobre expressa nessa compreensão, padrões subjetivos da sua situação, passa a normatizar comportamentos, sentimentos, do quadro social que se encontra, assim a pobreza é interpretada como códigos sócias de reprodução absorvidas por sujeitos nas suas relações sociais.

Em concordância com Romão,

Os proponentes da noção de que a pobreza é um juízo de valor sustentam que o conceito é basicamente normativo: trata-se de uma elucubração subjetiva do indivíduo a respeito do que deveria ser um grau suficiente de satisfação de necessidades, ou do que deveria ser um nível de privação normalmente suportável. Os que têm e os que não têm são, desse modo, divididos de acordo com um juízo de valor os que expressam sentimentos, suas receitas do que deveriam ser os padrões contemporâneos da sociedade quanto à pobreza. (ROMÃO, 1982, p.357)

Essa leitura da pobreza, não considera os determinantes sociais que levam o sujeito ao estado de pobreza, como o não acesso ao trabalho, e desse modo o não acesso a uma renda que possibilite adquirir produtos essenciais a sua sobrevivência. Nessa análise de pobreza as bases conceituais são frágeis, sem campo estrutural para se desenvolver. Mesmo reconhecendo que muitas análises conceituais de pobreza tenham contidas nelas juízo de valor, ainda assim é uma compreensão mais ligada a uma visão moral de uma manifestação social concreta.

A conceituação de pobreza relativa, se desenvolve em bases a uma compreensão ligada a uma abordagem macroeconômica, assim como a conceituação de pobreza absoluta, desenvolveremos essa compreensão a seguir, voltemos ao conceito de pobreza relativa.

A pobreza relativa, está associado ao entendimento desse fenômeno estar ligado a desigualdade na distribuição de renda. A pobreza na análise do conceito relativo, é mensurada a partir do padrão social de acesso ao consumo.

Segundo Netto,

[...] a mensuração da pobreza é uma problemática e, por isso mesmo, a adoção de indicadores de aplicação universal é sempre contestável. No entanto, mesmo mensurações bastante generosas, como as configuradas na noção de “pobreza relativa” isto é: consideram-se pobres, aqueles cuja a renda é inferior à metade da renda média. (NETTO, 2005, p.141)

A pobreza relativa é aquela mensurada a partir de uma comparação entre sujeitos e sua renda, assim a definição de pobre é relativo ao acesso a distribuição de renda social, em relação as pessoas que tem acesso aos bens de consumo, como habitação, gêneros alimentícios, vestimenta, saúde, educação, etc.

Entre os indicadores usados para mensurar a pobreza relativa está o cálculo pela renda *per capita* da população de um país. Em países com grande desigualdade de distribuição de renda como o Brasil, essa mensuração se distancia da realidade social de acesso aos recursos necessários para sobrevivência.

Segundo Destremau e Salama,

A pobreza pode ser definida de uma maneira relativa, como vimos. A distribuição de renda pode ser analisada tanto de maneira funcional, como de maneira pessoal. A primeira, baseada na renda dos “fatores”, trabalho, salario, capital, lucro, etc., tem por objetivo estudar as condições de reprodução do sistema e é a que se utiliza quando analisamos o crescimento. A segunda, bruta ou livre de impostos, incide sobre renda recebida pelos indivíduos: salários, renda, juros, dividendos depositados (excluindo os lucros não redistribuídos pelas sociedades) e transferências sociais diversas, e permite estudar o consumo dos grupos familiares e, de maneira mais geral, seu modo de vida. (DESTREMAU; SALAMA, 1999, p.27)

Esse conceito, de pobreza a partir da suposição que todos os membros de uma sociedade tenham renda, para se relativizar em comparação geral, demonstram sua insustentabilidade no que tange a pobreza absoluta.

O conceito de pobreza absoluta, se organiza através, da compreensão de um padrão mínimo de sobrevivência dentro de uma sociedade, onde esse padrão não é alcançado.

## Segundo Romão,

O conceito de pobreza absoluta se propõe quando são fixados padrões para o nível "mínimo" ou "suficiente" de necessidade - também conhecido como a linha ou limite da pobreza - e se computa a percentagem da população que se encontra abaixo desse nível. O padrão de vida mínimo (em termos de requisitos nutricionais, moradia, vestuário, etc.) em geral é avaliado segundo preços relevantes, e a renda necessária para custeá-los é calculada. Como se pode ver por essa definição, a pobreza absoluta expressa uma opinião coletiva derivada da convicção de que cada pessoa tem o direito de viver em condições decentes e condizentes com a dignidade humana. (ROMÃO,1982, p.360)

A percepção dessa abordagem de pobreza absoluta estabelece os padrões mínimos para manter uma pessoa viva, a mensuração da pobreza está associada as necessidades biológicas, aos padrões mínimos nutricionais, o cálculo é feito segundo requisitos de sobrevivência. Primeiro é medido quanto é necessário aos atendimentos biológicos, e depois o acesso aos bens básicos moradia, vestuário, saúde, educação, água potável, etc. Em sequência o pensamento de um quantitativo monetário para atender essas necessidades de subsistência, um valor monetário que lhe proporcione uma reprodução de vida em níveis mínimos, daí a atribuição do salário mínimo.

A composição do conceito de pobreza relativa/absoluta é quando um sujeito se encontra dentro de padrões de renda relativa ao acumulado social, consegue ter acesso aos bens de consumo, e por motivos de desestabilidade social como por exemplo o desemprego, essa pessoa migre para a pobreza absoluta no espaço onde a sobrevivência é dificultada.

Nessa situação a intervenção direta do Estado trará algum êxito, pois trata de possibilitar a sobrevivência mínima dessa pessoa, para que ela possa retornar a atender suas necessidades básicas, via mercado de trabalho. Programas de Redistribuição de Renda para combater e erradicar a pobreza foram incentivados e desenvolvidos em toda a América Latina, como veremos na seção seguinte que se desenvolvera trazendo a luz do debate a concepção de combate à pobreza desenvolvido pelo Banco Mundial, CEPAL, e os programas nacionais com esses aspectos no Brasil.

## **2 O COMBATE A POBREZA NA AMÉRICA LATINA: OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA**

O combate à pobreza a partir dos anos 2000, na América Latina foi quase um consenso de coalização de estrutura de enfrentamento a extrema pobreza. A estratégia usada por quase todos os países do continente, foram os Programas de Transferência de Renda, segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) entre 2002 a 2009 comprovava-se a redução da extrema pobreza em toda a região latino-americana, devido aos efeitos do crescimento e distribuição de renda.

Para introduzir o debate sobre as mudanças, ocorridas na ação do Estado a partir da crise de 1970, necessitamos contextualizar as origens do pacto civilizatório, entre capital e trabalho após a primeira grande crise de superprodução do sistema capitalista, ocorrida em 1929, no decorrer dos anos ocorrem duas grandes guerras mundiais.

### **2.1 UMA BREVE ABORDAGEM SOBRE O ESTADO SOCIAL**

Após segunda grande guerra, no período de 1945 observa-se a reestruturação produtiva, para propiciar a retomada da acumulação do capital, em outros moldes de organização social que vão ter como agente interventor da relação capital/trabalho o Estado passa a ser fundamental na regulação da economia, seu papel é de impulsionador do crescimento econômico, como consumidor de grande porte, como prestador de serviços de infraestrutura, passa a canalizar o fundo público para o financiamento do capital e para a reprodução da força de trabalho, partindo da concepção que para desenvolver socialmente é necessário estimular a produção e propiciar o consumo para fazer o ciclo produtivo ter êxito.

Segundo Harvey,

[...] o Estado é o espaço social criado para funcionar como veículo pelo qual os interesses de classe dos capitalistas se expressa em todos os campos da produção, da circulação e da exploração do trabalho (por meio, por exemplo, da legislação do salário mínimo e da quantidade máxima de horas de trabalho) e, geralmente estabelecendo um piso sob os processos de exploração e acumulação do capitalista. O Estado também deve

desempenhar um papel importante no provimento de “bens públicos” e infraestruturas sociais e fiscais; pré-requisitos necessários para a produção capitalista[...] Além disso, o Estado, inevitavelmente, envolve-se na administração de crises e age contra a tendência de queda da taxa de lucro. Em todos esses aspectos, a intervenção do Estado é necessária, pois um sistema com bases no interesse próprio e na competição não é capaz de expressar o interesse de classe coletivo. (HARVEY, 2006, p.83)

A incorporação da ação interventiva do Estado, que configurou na suspensão momentânea dos princípios liberais, constitui-se no regulador das relações sociais, esse processo é resultado das lutas da classe trabalhadora, que obteve as conquistas de direitos sociais, assumidos pelo Estado que direcionou e incorporou no espaço administrativo estatal investimento em políticas sociais.

Desta forma as políticas sociais se caracterizam como um processo contraditório do consenso civilizatório do pós segunda guerra que se estabelece refletindo a contradição que é permeada pelos interesses de classes, e, é uma experiência recente no processo histórico das relações sociais desenvolvidas no sistema capitalista. Ao Estado caberia possibilitar a mediação entre classes, essa intermediação ocorre na transição do capitalismo concorrencial para a fase imperialista do capitalismo monopolista.

Nas palavras de Behring,

O conceito de capitalismo monopolista de Estado (CME) é o corolário de um conjunto de esforços empreendidos, tendo em vista a explicação da dinâmica e das contradições do capitalismo no Primeiro Mundo, no Pós Guerra. [...] A principal característica do conceito de CME é a discussão do papel do Estado. Este, retirando parte crescente da parte crescente do produto social por meio de imposto diretos e indiretos que incidem primordialmente sobre os assalariados, intervém ostensivamente no processo econômico, financiando a aquisição dos meios materiais de produção pelos grandes grupos industriais. (BEHRING, 1998, p.32-33)

O Estado na fase monopolista do capital se transforma para atender ao processo de constituição do capitalismo tardio, nessa fase de organização do sistema capitalista, o Estado deixa de ser puramente o defensor dos princípios

liberais e passa a ampliar suas funções sociais tendo em vista garantir a dominação burguesa.

Com a fase imperialista do capitalismo monopolista, a livre concorrência perde campo para as grandes corporações de indústrias, que passam a controlar os preços, e a oferta de mercadorias, ocorre nesse período também a junção entre capital industrial e capital bancário, desse processo se edifica o predomínio do capital financeiro.

Para Lenin (2010) o próprio movimento do capital de livre concorrência, e a ação nata da burguesia de acumulação, fez emergir campos de dominação de produção ligadas a matérias primas essenciais para o desenvolvimento social e tecnológico do capitalismo, essa monopolização em setores estratégicos para o desenvolvimento produtivo do capital, resultou em conjuntos de conglomerados de indústrias que se integravam por associações pactuadas em ações financeiras desses grupos de indústrias.

Esse movimento intermediado pelos bancos possibilitou a captura de pequenos investidores bem como a captação da poupança de pessoas comuns que se tornaram acionistas, esse ciclo foi praticado por pequenas empresas que preferiram fazer a fusão com esses novos conglomerados industriais – bancários, essas sociedades anônimas, atribuíram poder de financiamento e investimento ao capital monopolista, que se transformou no capital financeiro gerido por poucas corporações.

As mudanças no interior do capitalismo concorrencial para o monopolista ocorrem em ciclos ligados as próprias crises cíclicas do capital, nas palavras de Lenin

Assim, o resumo da história dos monopólios é o seguinte: 1. Décadas de 1860 e 1870, o grau superior culminante, de desenvolvimento da livre concorrência. Os monopólios não constituem mais do que germes quase imperceptíveis; 2. Depois da crise de 1873, longo período de desenvolvimento dos cartéis, os quais constituem ainda apenas uma exceção, não são ainda sólidos, representando ainda um fenômeno passageiro; 3. Ascenso final do século XIX e crise de 1900 a 1903: os cartéis passam a ser uma das bases de toda a vida econômica. O capitalismo transformou-se em imperialismo. (LENIN, 2010, p.22)



Tais mudanças na estrutura das intervenções do *laissez-faire*, para a organização política administrativa e econômica do Estado de ampliação do orçamento público para as políticas sociais, passando a ter responsabilidade com o bem-estar dos cidadãos. Para esta nova concepção, dominante principalmente nos países Europeus, houve um processo estratégico de dominação burguesa, de combinar igualdade com capitalismo, aliado ao fordismo com quase pleno emprego.

Segundo Keynes,

La disposición hacia los asuntos públicos, que de modo apropiado sintetizamos como individualismo y *laissez-faire*, tomó su alimento de muchas y diversas corrientes de pensamiento e impulsos sentimentales. [...] Eliminemos los principios metafísicos o generales sobre los que, de cuando en cuando, se ha fundamentado el *laissez-faire*. No es verdad que los individuos tengan una «libertad natural» sancionada *por* la costumbre de sus actividades económicas. No existe un «convenio» que confiera derechos perpetuos sobre aquellos que tienen o sobre aquellos que adquieren. El mundo *no* se gobierna desde arriba, de manera que no siempre coinciden el interés privado y el social. (KEYNES, 1978, p.11)

O Formulador dessa concepção de Estado, como regulador econômico, e prestador de serviços públicos como educação, saúde, habitação entre outros foi o Economista John Maynard Keynes<sup>2</sup>. Nas formulações desse economista, um mercado não regulado, não conseguiria organizar os desejos coletivos. Assim para Keynes (1996) através de uma política fiscal e monetária, que controlasse a poupança, tributação, oferta da moeda e taxa de juros, para estimular a renda e o investimento e como resultado ocorram o consumo e o emprego.

É compreendido por Duriguetto e Montañó (2011) que a participação estatal na elaboração e execução das políticas monetárias e fiscais para se

---

<sup>2</sup> John Maynard Keynes (1883- 1940) economista inglês “Keynes era uma figura pública dividida entre o apego e a crítica herança conservadora vitoriana, chegando a certa irreverência na juventude quando e aproximou do Bloomsbury Group, um grupo de intelectuais, poetas e militares que difundiam ideais liberais, dentre eles a conhecida escritora Virginia Woolf. Na maturidade se tornou um homem público e de negócios chegando a ser negociador do Tratado de Versalhes pelo governo Inglês e presidente do Banco Central – afastando-se de perspectivas mais radicais e se colocando como defensor do estado regulador onde seu expoente teórico máximo [...]. (BOSCHETTI, 2006, p. 84)

garantir níveis de produção e renda que provoquem o aumento do nível de emprego, o modelo de Bem-Estar Social concentra suas bases na necessidade de proteção social. Ou seja, enquanto um se preocupa prioritariamente com a geração de emprego, o segundo, tem como finalidade também a sustentabilidade desse último, através de mecanismos jurídicos que garantam direitos sociais, previdenciários e trabalhistas.

Todavia essa participação estatal no planejamento da economia, não buscava eliminar a livre concorrência, ou os impactos da acumulação do capital, o que se buscava era assegurar o ciclo do próprio capital, via mercado de trabalho e consumo, nesse modelo macroeconômico, a iniciativa privada não perde totalmente a sua autonomia, ela passa a contar com um agente intermediário dos seus interesses.

De acordo com Keynes,

[...]uma socialização algo mais ampla dos investimentos, será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda espécie que permitam o Estado cooperar com a iniciativa privada. (KEYNES,1996,105)

Associado a estrutura política monetária de Keynes e ao modo de produção fordista a Inglaterra, estrutura sua intervenção social pelo plano Beveridge, criado por William Beveridge em 1943, esse plano gestor se constituiu em amplo esquema de seguridade social, promovendo para a classe trabalhadora a cidadania regulada pelo Estado.

Segundo Coutinho (2008) quem de melhor forma explica essa dimensão de cidadania moderna ou regulada desenvolvida no século XIX é Thomas H. Marshall, que a partir do contexto da Grã-Bretanha demarca cronologicamente a evolução dos direitos sócias, sendo o primeiro os diretos civis, segundo os direitos políticos e o ultimo os direitos sociais, e a apropriação desses direitos está ligada ao status social desse cidadão.

Conforme Coutinho,

Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem

todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinados. (COUTINHO, 2008, p. 50-51)

O contexto histórico do desenvolvimento do Estado social, é marcado pelo processo do pacto civilizatório, entre classes, o que o sistema capitalista, necessitava naquele determinado período era de reorganização estrutural, para poder reestabelecer marcos de acumulação do capital. A cidadania na estrutura cronológica de Marshall, somente ocorre em sistemas democráticos, por ser o sistema da dimensão do direito político, que viabiliza o acesso as demandas da classe trabalhadora via legitimidade institucional.

A cidadania regulada não é capaz de superar, as desigualdades sociais estruturantes do sistema capitalista. Entretanto, os acordos de classes mediado pelo Estado social, garantiu a quase universalidade da seguridade social nos países europeus, nos anos entre 1945 a 1965, esse período foi demarcado por crescimento econômico e redistribuição de renda via políticas sociais.

O esgotamento da acumulação do capital no binômio keynesiano-fordista, que proporcionou a gestão social beveridgiana de seguridade social na Inglaterra e de estruturas estatais semelhantes na Europa, a partir de meados da década de 1960, vão dar lugar a reestruturação produtiva do trabalho, e de retomada dos ideários liberais, renomeado de neoliberalismo, procura-se a partir dessa reestruturação produtiva novos marcos de direção estatal, que não seja o garantidor do acesso aos bens de consumo e serviços públicos.

Segundo Andersen,

O *welfare state*, uma das marcas da "era dourada" de prosperidade do pós-guerra, significou mais do que um simples incremento das políticas sociais no mundo industrial desenvolvido. Em termos gerais, representou um esforço de reconstrução econômica, moral e política. Economicamente, significou um abandono da ortodoxia da pura lógica do mercado, em favor da exigência de extensão da segurança do emprego e dos ganhos como direitos de cidadania; moralmente, a defesa das idéias de justiça social, solidariedade e universalismo. Politicamente, o *welfare state* foi parte de um projeto de construção nacional, a democracia liberal, contra o duplo perigo do fascismo e do bolchevismo. Muitos países se auto-proclamaram *welfare states*, não tanto por designarem desse

modo as suas políticas sociais, quanto por promoverem uma integração social nacional. (ANDERSEN,1995, p.73)

O modelo de proteção social desenvolvido nos países ocidentais organizados pelo modo de produção capitalista, tem estruturas diferentes por expressar o nível de desenvolvimento industrial e tecnológico e a organização da classe trabalhadora, a ação de intervenção do Estado social é essencialmente da mesma maneira com intervenções na política monetária e financeira, prestação de serviços públicos que são financiados pelo fundo público, o que muda essencialmente é a apropriação da riqueza social via redistribuição de renda, em países de economia dependente como na América Latina.

Enquanto os países europeus, desenvolviam proteção social, no capitalismo monopolista, que evidencia uma fase de transição do processo produtivo e organizativo estatal no capitalismo. Os países latinos, estão ainda passando pelo processo de industrialização, no Brasil um cenário que começa a compor o capitalismo monopolistas e suas características sociais e econômicas acontece nos anos 30.

Para Draibe (2011) e Riesco (2011) o processo de proteção social é de difícil identificação no continente Latino Americano por ser heterogêneo economicamente e politicamente, mais algumas ações de Bem-Estar social, como regulação de tempo de trabalho, estabelecimento de salário e previdência está ligada ao período desenvolvimentista desse continente que vai decorrer no período de 1930 a 1970. Outra característica desses países foram o desenvolvimento de alguns direitos sociais em regimes ditatoriais que configuraram em quase toda a América Latina.

## 2.2 AMÉRICA LATINA: O ESTADO SOCIAL E O COMBATE A POBREZA

Para compreender as escolhas políticas e econômicas da América Latina nos anos 2000, e a escolha de enfrentamento de um grau de pobreza, direcionado e focalizado na extrema pobreza, é necessário referirmos as transformações políticas dos anos 70 do papel do Estado como agente interventor, das manifestações do fenômeno da pobreza na atualidade.

Por esse, prisma desenvolve-se o debate das tendências internacionais, sobre o sentido e os conteúdos das políticas sociais na América Latina e, particularmente, no Brasil, em fase ao processo de implantação dos ideais neoliberais no continente, que marcam uma nova fase de acumulação capitalista.

Contextualizar as políticas sociais, agrega no debate um conjunto de elementos políticos, econômicos e sociais, que se desenvolvem no interior do Estado entre capital e trabalho, neste contexto a constitucionalidade e institucionalidade das políticas sócias, encontram insipiência de financiamento para sua materialização, e ou, continuidade.

#### Conforme Boschetti

As medidas neoliberais impuseram fortes retrocessos aos direitos conquistados, mas com expressões diferenciadas nos países do capitalismo central e periférico, como é o caso do Brasil e demais países da América Latina. Nos países do capitalismo central as medidas anticrise provocaram a derruição dos direitos e restrição das políticas sociais, com instituição da seletividade e focalização, estabelecimento de condicionalidades e testes de meio para acesso e abandono de princípios como universalidade e a distributividade. (BOSCHETTI,2010, p. 69).

As contradições entre capital e trabalho, aprofunda-se cada vez mais, se consolidando em campos opostos apresenta-se neste campo as demandas da classe trabalhadora de proteção social configuradas no período do keynesianismo fordista da década de 40 a 60 de projeto de políticas sociais que estruturam a intervenção do Estado Social, a partir dos anos 70 a proteção social ganham novas interpretações e passa a configurar, ações estatais focalizadas e seletivas na extrema pobreza principalmente em países latinos americanos, essas transformações fazem eclodir pobreza, desemprego, exclusão social e alarga a desigualdade estrutural nesses países.

As crises de acumulação do capital são inerentes a esse sistema de produção e organização social, na década de 70 apresenta-se uma crise de produção que estava organizado sob o sistema produtivo do taylorista/fordista, a saída da crise exitosa do pós segunda guerra que conciliou esses sistemas de produção com a direção política econômica do keynesianismo, essa organização

esbarra no limites estruturais do capital de manter continuamente as taxas de lucro.

Segundo Mézaros,

[...] uma crise estrutural afeta a totalidade de um complexo social em todas as relações com suas partes constituintes ou subcomplexos, como também a outros aos quais é articulada. Diferentemente uma crise não-estrutural afeta apenas algumas partes do complexo em questão, e assim não importa o grau de severidade em relação as partes afetadas, não pode pôr em risco a sobrevivência contínua da estrutura global. (MÉSZAROS, 2009, p. 797)

As crises estruturais do capital se caracteriza pela mais forte manifestação social do antagonismo de classes, as crises adensam de maneira violenta o fenômeno da pobreza, as crises não colocam o sistema capitalista em cheque, esse de forma continua se reestrutura para alcançar as taxas de lucro, o que sofre mudanças é o mundo do trabalho, cada vez mais, organizado de maneira fragmentada. Pulverizando a classe trabalhadora e assim sua organização política para lutar pela garantia dos direitos sociais adquiridos anteriormente.

A crise da década de 70, é categorizada por aumento da inflação, queda das taxas de crescimento de lucro, esse contexto de instabilidade de acumulação do capital. Esse cenário marca o redirecionamento político econômico do Estado, as configurações da ação estatal passam a ser de austeridade fiscal, de corte de gastos públicos nas políticas sociais, de meta de superávit, abre-se espaço para o direcionamento neoliberal.

Conforme Behring e Boschetti,

Se o Estado social foi um mediador ativo da regulação das relações capitalistas em sua fase monopolista, o período pós – 1970 marca o avanço de ideias neoliberais que começaram a ganhar terreno a partir da crise capitalista de 1969 – 1973. Os reduzidos índices de crescimento com altas taxas de inflação foram um fermento para os argumentos neoliberais criticarem o Estado Social e o “consenso” do pós-guerra, que permitiu a instituição do *Welfare State*. (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p.125)

Com a reconfiguração das economias centrais, neste período, passam a impor direção política econômica para o continente latino americano as agências multilaterais, colocam novas medidas de gestão estatal. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) passam a ditar os rumos das economias, e as ações políticas nos países de economia dependente.

A economia passa a ter como princípio maior o pagamento da dívida externa, e não mais o desenvolvimento interno, as políticas sociais são voltadas para o combate a extrema pobreza. As instituições internacionais estabelecem como condição de ajuda financeira para países latinos americanos as diretrizes neoliberais de ajuste fiscal, reforma fiscal, desregulamentação econômica e trabalhista entre outras medidas, essas medidas deveriam ser aplicadas para otimizar as aplicações dos recursos do fundo público, visando diminuir a desigualdade via distribuição de renda.

Segundo o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990,

Ao longo dos anos 80, vários países em desenvolvimento se viram a braços com crises macroeconômicas, que trouxe à baila uma preocupação básica: a necessidade de se formular políticas de ajuste que dessem a devida importância as necessidades dos pobres. Foi inevitável um período de ajuste macroeconômico penoso em muitos países em desenvolvimento. A prazo mais longo, a estratégia de dois elementos mostra perfeita coerência com a reestruturação econômica ligada ao ajuste. A curto prazo, porém, muitos pobres ficam em situação de risco. Durante o período de transição, é possível proteger os pobres por meio de uma combinação criteriosa de políticas macroeconômicas (como por exemplo reformas nas políticas de preços de modo a beneficiar os agricultores pobres) e de medidas que atenuem o declínio do consumo privado. A experiência mostra que é possível direcionar a despesa pública em favor dos pobres, mesmo dentro de um contexto geral de disciplina fiscal, e é possível também definir mais precisão as clientelas-alvo das transferências. (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 16)

Neste cenário, o debate sobre reforma macroestrutural dos estados latino americanos adquire cada vez mais ressonância política nesses países. Trata-se de buscar novas maneiras de abordar o problema da desigualdade social nesses países, que não se amarrasse a concentração de renda apresentada neste continente, desta forma a abordagem de combate à pobreza não apresentava

somente os aspectos das necessidades básicas, mas também, inserção social e laboral.

A década de 1990 é o período marcado pela desregulamentação da economia, da venda do patrimônio público, nestas conjunturas o orçamento público é quase em seu montante total destinado a manutenção do superávit primário. Segundo Salvador “O fundo público exerce uma função relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social”. (SALVADOR, 2010, p.81).

Conforme a CEPAL,

Sendo assim, a partir de 1990, com reformas fiscais sendo realizadas no sentido de consolidar o modelo de gasto das finanças públicas, teria havido um primeiro momento de aumento de investimento público com gastos sociais (7,9% de aumento em relação ao biênio década anterior na região). Contudo, a partir de 2001 a tendência de expansão do gasto social parece ter diminuído, dado que os gastos públicos não sociais têm apresentado maior ritmo de aumento (CEPAL, 2011, p.45)

Sob o olhar neoliberal era necessário ressignificar as políticas sociais, para essas serem estratégias de transformação pessoal e social da pessoa em situação de pobreza, assim o acesso as políticas sociais não seriam somente pelo véis do direito, mais pelo caráter da necessidade e da seletividade. Deste pensamento surge o direcionamento dos documentos produzidos nas décadas de 1990 a 2000 pelas agências internacionais que demostram a focalização da ação na extrema pobreza.

**Quadro 1-** Resumo dos Princípios das Agências Internacionais de Combate à Pobreza na América Latina

DOCUMENTOS	OBJETIVOS
Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial (BANCO MUNDIAL, 1990)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medir qualitativa e quantitativamente a pobreza;</li> </ul>
Relatório sobre o	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar o conhecimento sobre a pobreza e suas causas e</li> </ul>



Desenvolvimento Mundial 2000/2001 (BANCO MUNDIAL, 2001)	estabelecer ações para criar um mundo sem pobreza em todas as suas dimensões.
Aspectos operativos de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza.(FMI,1999)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propostas para a formulação de estratégias de luta contra a pobreza e do Documento de Estratégias de Luta contra a Pobreza – DELP</li> </ul>

**FONTE:** Elaboração da autora com dados de CARRARO (2016)

Para Pereira (2016) essas interpretações de igualdade e acesso, cria um simulacro de ideologia neoliberal - conservadora para a América Latina, a expressão caricaturada das propostas civilizatórias, abrem espaços para o corte dos recursos públicos que subsidiam os direitos sociais, e abrem espaço para a mercadorização dos serviços antes ofertados via Estado.

As reformas estruturais propostas pelos organismos internacionais para América Latina, a partir da década de 80, tinha como enfoque mudar a política econômica desses países, que nas décadas anteriores se estruturaram na industrialização, se equivocando na sua base de sustentação voltada para produtos de importação. Esse modelo adotado no período desenvolvimentista, o qual era produção industrial para o consumo interno, gerou um protecionismo cambial que resultou num mal funcionamento econômico.

Assim era defendido para o continente a abertura econômica para viabilizar a intermediação dos interesses locais e internacionais, e desta maneira promover a eficiência do sistema financeiro e reduzir a autonomia de políticas econômicas. O Consenso de Washington ditou o tom das mudanças na macroeconomia do continente latino, com medidas de ajuste fiscal, liberalização comercial, e controle do superávit primário para o pagamento da dívida externa. Segundo os preceitos dos organismos internacionais a estabilidade financeira e a eficiência dos mercados equilibrariam os cofres públicos, por meio da abertura do fluxo aumentaria, e assim as economias desses países atingiriam a

estabilização monetária, que faria a credibilidade dessas economias crescerem para os investidores internacionais.

Conforme Chesnais (1994) esses princípios neoliberais de eficiência do mercado financeiro e da estabilidade dos mercados deve ser contestada. A globalização financeira que se iniciou com o colapso do sistema de Bretton Woods, em meados de 1970, pode explicar melhor a dinâmica da relação dos países centrais e os emergentes com o mercado financeiro.

O fim do sistema Bretton Woods, criado em 1944, na Conferência Internacional das Nações Unidas e Associadas tinha como objetivo reorganizar as relações econômicas mundiais no pós-guerra. Para Gaspar (2009) esse acordo abordava os critérios e os direcionamentos das regras de regulação comercial e financeira internacional pelo período posterior à segunda grande crise humanitária, esse acordo internacional foi ditado pela norte-americana Harry Dexter White e pelo representante inglês John Maynard Keynes.

Segundo Fiori (1998); o representante inglês Keynes, defendia a criação de Banco Central Mundial, para regular as trocas internacionais, que garantisse equilíbrio entre as nações e essas pudessem dessa forma manter o pleno emprego e atingir o equilíbrio econômico, as nações superavitárias depositariam no Banco recursos para o crédito das nações deficitárias economicamente. A norte americana White, defendia um padrão de câmbio fixo onde as nações deficitárias deviam sustentar políticas de ajuste fiscal interno para equilibrar a balança externa, e dessa maneira se tornar superavitária, o reajuste dos países economicamente desestabilizadas, seria através de redução de demanda agregada<sup>3</sup>, o que traria desemprego.

Dessa reunião ocorrida em 1944, decidiu-se que implementação dessas novas diretrizes ocorreriam através de instituições destinadas a esse fim o Fundo

---

<sup>3</sup> Demanda agregada (DA) significa a totalidade de bens e serviços (demanda total) que numa determinada economia os consumidores, as empresas e o Estado, estão dispostos a comprar, a um determinado nível de preço e em determinado momento. Na economia de um país, a demanda agregada representa o gasto total com a compra de bens e serviços que serão adquiridos, para cada nível de preço. Está relacionada com o total da produção, PIB (Produto Interno Bruto) de um país quando os seus níveis de estoque são estáveis. (MELLO, 1999, p.11)

Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) – que, posteriormente, dá origem ao Banco Mundial

Esse sistema monetário se sustenta a partir de três elementos fundamentais: taxas de câmbio fixas que em virtude de desequilíbrios fundamentais associados aos balanços de pagamentos podem ser ajustadas; aceitação do controle dos fluxos de capitais internacionais e a criação do FMI com a função de reger a dinâmica e as operações do sistema capitalista internacional, monitorar as políticas nacionais e oferecer financiamento para equilibrar os balanços de pagamentos com desequilíbrios.

Segundo Chesnais,

O sistema de Bretton Woods refletia a hegemonia absoluta dos EUA na concorrência intercapitalista, bem como a necessidade de preencher as enormes necessidades, herdadas da crise de 1929 e da Segunda Guerra Mundial, para o financiamento da acumulação. O atrelamento do dólar ao ouro, mesmo que indireto, permitia, bem ou mal, que este alicerçasse um sistema financeiro e monetário internacional, que comportava a existência de autoridades estatais, dotadas de instrumentos que lhes possibilitavam controlar a criação de crédito e assegurar a relativa subordinação das instituições financeiras e do capital de empréstimo as necessidades do investimento industrial. (CHESNAIS, 1996, p. 249-250)

Nesta dinâmica do padrão dólar nos anos 50 e 60, o FMI não exerceu função na gestão da ordem monetária internacional, cabendo-lhe o papel relativamente marginal, do ponto de vista da ordem capitalista, de financiar desajustes de balanço de pagamentos em economias em desenvolvimento e orientar seus governos nos programas de ajuste externo e de estabilização.

Para Fiori (2013) dois aspectos parecem como relevantes, primeiro exercício da hegemonia americana e sua gestão monetário financeira internacional garantiram a recuperação dos países europeus, que então, a partir de uma situação mais simétrica, pelo menos no campo econômico, começavam a contestar os graus de liberdade desfrutados pelos EUA a partir da circulação internacional do dólar. Na medida em que esses países alcançavam uma crescente autonomia econômico-financeira, contestações à falta de uma política econômica de ajuste interno nos EUA se faziam mais presentes. Por outro lado,

no final dos anos 60, o envolvimento norte-americano na guerra do Vietnã, financiando este conflito com recursos externos, foi considerado um abuso de poder no exercício da hegemonia americana.

Segundo Harvey,

Perto do final dos anos 1960, o liberalismo embutido começou a ruir, internacionalmente e no nível das economias domésticas. Os sinais de uma grave crise de acumulação eram em toda parte aparentes. O desemprego e a inflação se ampliavam em toda parte, desencadeando uma fase global de "estagflação" que duraria por boa parte dos anos 1970. Surgiram crises fiscais de vários Estados (a Grã-Bretanha, por exemplo teve de ser salva com recursos do FMI em 1975-76), enquanto as receitas de impostos caíam acentuadamente e os gastos sociais disparavam. [...] o sistema de taxas de câmbio fixas DCE Bretton Woods baseado em reservas de ouro tinha se mostrado ineficaz. A porosidade das fronteiras dos Estados com relação aos fluxos de capital pressionava o sistema de taxas de câmbio fixas. Os dólares dos Estados Unidos tinham inundado o mundo e escapado ao controle daquele país, sendo depositados em bancos europeus. As taxas de câmbio fixas foram abandonadas por causa disso em 1971. [...] A superação da crise requeria alguma alternativa. Uma resposta consistiu em aprofundar o controle e a regulação estatais da economia por meio de estratégias corporativistas incluindo, se necessário, reprimir as aspirações do trabalho e dos movimentos populares por meio de medidas de austeridade, políticas de renda e mesmo controle de salários e preços. (HARVEY, 2014, p. 22)

Foi a partir deste período, principalmente após 1982, com a crise econômica do México que o papel do FMI cresceu como mediador da Crise da Dívida dos países latino americanos. Como a crise perdurou por quase uma década perdida de 80, os países latinos e o endividado somente aumentava devido à desvalorização das moedas internas frente ao dólar, moeda de base para mensurar e pagar as dívidas externas, as altas taxas de inflação, recessão e desemprego, sem que os planos de estabilização desenvolvidos neste período obtivessem sucesso. Havia pouca liquidez internacional, devido ao aumento dos juros norte-americanos, e o padrão de desenvolvimento por substituição de importações, e a economia fechada entrara em colapso.

Para garantir que o sistema financeiro mundial voltasse a se tornar mais confiável, e que os países endividados pudessem voltar a receber recursos e crescer, os Estados Unidos, o FMI e o Banco Mundial começaram a desenvolver

o plano que mais tarde culminaria no Consenso de Washington, critérios adotados seriam de políticas macroeconômicas austeras, baseadas no livre mercado e orientadas para o mercado externo a fim de reduzir a interferência política nas decisões de política econômica nacionalismo e populismo.

As medidas sugeridas pelo Consenso eram: (1) disciplina fiscal, (2) reorientação dos gastos públicos, (3) reforma tributária, (4) liberalização financeira, (5) taxas de câmbio unificadas e competitivas, (6) liberalização do comércio, (7) abertura para o investimento externo direto, (8) privatização, (9) desregulamentação e (10) defesa de patentes.

Conforme Salvador,

O “Consenso de Washington”. Por intermédio do FMI, tratava-se de persuadir os governos dos países em desenvolvimento e dos países desorientados pelo desabamento do comunismo a se engajar rapidamente na liberalização financeira para um ajuste estrutural rumo à economia de mercado. Os países que aderiram aos novos rumos da globalização financeira ficaram conhecidos como “mercados emergentes” (SALVADOR, 2010, p. 612)

A reorientação dos gastos públicos é a medida usada para aliviar os déficits fiscais. Há três grandes áreas em que pode incidir a redução de gastos, a dos subsídios, educação e saúde e investimento público. Washington alega que subsídios sugam boa parte dos recursos públicos, e são contraproducentes, já que causam distorções na alocação de recursos, além de gerar poucos resultados na distribuição de renda. Portanto, devem ser reduzidos, ou até eliminados. De uma maneira geral, o Consenso defende a reorientação dos gastos com subsídios para o setor de saúde e educação, preferencialmente para mais necessitados (O investimento público será tratado no tópico: privatizações).

Pelo lado do aumento da arrecadação para reduzir o déficit, há duas questões: a elevação da carga tributária, julgada insuficiente nos países latino americanos, e a simplificação da estrutura de arrecadação, através de uma reforma tributária.

As intervenções estatais no âmbito de combate à pobreza na América Latina passam a ser específicas e pontuais e de curto prazo, focalizadas nos

extremamente pobres visando o alívio imediato de suas necessidades subsistência, esse direcionamento das ações do Estado, confronta com a garantia de direitos universais ou políticas que conjuguem ações ampliadas de médio e longo prazo.

Na visão de Pereira,

[...] a redução da igualdade ao acesso a oportunidades constituiu uma forma de justificar as desigualdades reais como naturais e necessárias à estimulação do espírito laborioso dos que vivem apenas de seu trabalho. E de reforçar a utilidade da desigualdade real, uma vez que o capitalismo precisa dela para se reproduzir sem contestações e cobranças por justiça social; esta, cuja reivindicação figuraria descabida dada à fabricação naturalização da desigualdade. (PEREIRA, 2016, p. 312)

A gestão da pobreza no continente latino, tem o objetivo de se estruturar organicamente na concepção de responsabilidade individual, mas se tornando uma problemática a ser combatida pela boa ação da sociedade civil e Estado. Na perspectiva neoliberal, a pobreza é aquilo que não é de atribuição do mercado acontece no plano das escolhas racionais dos sujeitos, na relação de desempenho social e eficácia de ações.

Na década de 90, muitos organismos internacionais desenvolveram estudos da evolução da pobreza no continente latino americano, esses documentos buscavam dentro da lógica neoliberal implementada nesses países buscar soluções para o combate e erradicação da extrema pobreza, os direcionamentos que subsidiaram a confecção desses documentos partiram do Relatório do Banco Mundial sobre o Desenvolvimento Mundial na década de 1990.

Nesse documento era qualificado como extrema pobreza qualquer pessoa que vivesse diariamente com menos de um a dois dólares diários. Essa abordagem de extrema pobreza foi transversal em todos os documentos que traziam uma abordagem multidimensional da pobreza na América Latina na década de 1990.

Para Fiori (1998) as organizações internacionais a partir de 1990, passa a ser as instituições missionárias na América Latina de difusão das reformas

neoliberais, e dentro desse contexto ideológico impetrar nesses países como regular a pobreza nas sociedades latinas.

Conforme Demo (1996) os Relatórios da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), e da Organização das Nações Unidas (ONU) realizaram na cidade de Santiago no Chile, a Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe (OREALC) em 1992, o eixo central das deliberações desse encontro foi a Educação como instrumento de oportunidade e ferramenta de cidadania. Neste horizonte se desenvolveu os três pilares que iriam servir posteriormente para a formulação de programas de distribuição de renda neste continente. Os pilares eram (1) educação, (2) produtividade e (3) cidadania.

**Tabela 1**  
Evolução da Pobreza e da Extrema Pobreza na América Latina em Porcentagens (%)

<b>DECADA</b>	<b>POBREZA (%)</b>	<b>EXTREMA POBREZA (%)</b>
<b>1970</b>	7.4	9.5
<b>1980</b>	6.8	12.3
<b>1990</b>	5.9	13.9

**FONTE:** Elaboração da autora com base em dados do Banco Mundial e CEPAL

A América Latina chega aos anos 90 com uma crescente população situada na pobreza inaceitável, essa controvérsia entre a implementação das diretrizes do Consenso de Washington para o continente, que exigia do Estado corte nos gastos sociais, e direcionava o fundo público para o pagamento dos juros da dívida externa, geraria continuamente a evolução da extrema pobreza.

O conjunto de reformas estruturais impostas a América Latina, tinha a finalidade de estabelecer e fortalecer a economias desses países, consistia na verdade em fazer arrojos macroeconômicos, para se moldar as necessidades do processo de reestruturação do capital internacional, que passa a partir de meados da década de 1960, a configurar-se de modo financerizado. Entretanto a proporção de pessoas na extrema pobreza localizados socialmente na indigência, colocava a emergência de ações estatais que amenizassem esse

quadro, desta maneira, os pontos das intervenções passaram a ser crianças e adolescentes fora da escola.

**Tabela 2**

A Pobreza de Crianças e Adolescentes em 16 países da América Latina entre 1990 a 2009

<i>País</i>	<i>% de Crianças pobres de 0 a 5 anos</i>	<i>% de Crianças pobres de 6 a 12 anos</i>	<i>% de Adolescentes pobres de 13 a 17 anos</i>
<i>Argentina</i>	54	26	48
<i>Bolivia</i>	14	23	9
<i>Brasil</i>	25	27	28
<i>Chile</i>	74	63	74
<i>Colômbia</i>	7	19	6
<i>Costa Rica</i>	15	46	15
<i>Equador</i>	21	37	21
<i>El Salvador</i>	11	39	7
<i>Guatemala</i>	7	10	6
<i>Honduras</i>	8	46	8
<i>México</i>	9	37	16
<i>Nicaragua</i>	10	43	8
<i>Panamá</i>	28	13	37
<i>Paraguai</i>	17	23	11
<i>Uruguai</i>	45	33	45
<i>Venezuela</i>	11	38	16
<i>América Latina</i>	20	31	21
<b>TOTAL</b>	<b>376</b>	<b>554</b>	<b>376</b>

**FONTE:** Elaboração da autora com bases nos dados da CEPAL (2010)

Conforme Demo,

Da reunião acontecida no Chile em 1992 a OREALC, estabelece na América Latina a educação como primeiro indicador de desenvolvimento humano, por conta de fazer no continente ações de desenvolvimento social e humano, a renda foi compreendida como um fator de consequência da falta de oportunidade, nesta análise multidimensional o fenômeno pobreza adquire novo formato. (DEMO, 1996, p.71)

Nesse cenário a pobreza é significada pelos organismos internacionais a partir de diversos sentidos ou múltiplas dimensões, mas em um cenário de imposição de redução de investimentos na área social, a retomada do



crescimento a partir do equilíbrio das contas públicas não é nova, nem tão pouco do investimento focalizado em crianças e adolescentes para o desenvolvimento futuro das próximas gerações de latinos. Esse pensamento está escrito na história latino-americana, e refletem o as escolhas das elites desses países e sua escolha de atrelamento econômico ao capital estrangeiro.

**Tabela 3**

Dados de Crianças matriculadas em estabelecimentos de educação entre 2000 a 2009

<i><b>País</b></i>	<i><b>% De Crianças 7 A 12 Em Sala De Aula</b></i>
<i><b>Brasil</b></i>	13
<i><b>Argentina</b></i>	6
<i><b>Bolívia</b></i>	5
<i><b>Costa Rica</b></i>	11
<i><b>El Salvador</b></i>	14
<i><b>Perú</b></i>	11
<i><b>Venezuela</b></i>	9
<i><b>México</b></i>	3
<i><b>Nicaragua</b></i>	26
<i><b>Cuba</b></i>	56
<i><b>Uruguai</b></i>	10
<i><b>Chile</b></i>	9
<i><b>Colômbia</b></i>	22
<i><b>Trinidad y Tobago</b></i>	2
<i><b>Honduras</b></i>	20
<i><b>Panamá</b></i>	12
<i><b>Jamaica</b></i>	10
<i><b>Rep. Dominicana</b></i>	21
<i><b>Guatemala</b></i>	26

**FONTE:** Dados CEPAL (2010) Elaboração da autora.

Conforme Fernandes,

O desafio latino-americano ao capitalismo[...] parte da lógica da situação que tem se mostrado como um desafio tão complexo não pode ser enfrentado e modificado através do capitalismo privado, especialmente através desse tipo de capitalismo dependente, que envolve, estrutural e dinamicamente, tanto uma extrema concentração interna de renda quanto uma dominação externa e uma drenagem de recursos permanentes. (FERNANDES, 1975, p.28)

Neste horizonte, as estratégias desenhadas pelas instituições internacionais, e associar a desigualdade existentes nesses países pela via da oportunidade de acesso à saúde e a educação, assim os programas de redistribuição de renda teriam que ser fator de influência de construção de uma outra cultura social, que se desenvolve que absorve-se a importância da educação ao desenvolvimento pessoal e social.

É de fundamental importância, para compreender o combate e erradicação da pobreza na América Latina, mostrar que os próprios organismos internacionais, que propõem as reformas macroeconômicas, são os formuladores das ações de redistribuição de renda via programas de governos.

Essas instituições ao longo dos anos 90, realizaram inúmeras pesquisas do quadro social latino-americano dos quais formularam dados quantificação de vulnerabilidades, riscos, miséria, desigualdade, etc. Os documentos apontam para as dificuldades, dessa região em estabelecer uma política de redistribuição de renda que atingisse aqueles que se encontram em extrema vulnerabilidade social.

As pesquisas realizadas pela CEPAL a partir de 1990 até os dias atuais em seus Relatórios do Panorama Social da América Latina e Caribe, os países dessa região ainda buscam realizar os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, onde a principal meta é a erradicação da extrema pobreza, todos os países vem demonstrando uma melhora nesse quadro, porém a compreensão de extrema pobreza nesses países, passam por uma tênue e frágil linha de medição entre vulnerabilidade e extrema vulnerabilidade, subjugando milhares de pessoas ao desamparo do Estado, devido as condicionalidades colocadas para obtenção desses programas de redistribuição de renda.

Segundo Lavinás (2004) as transferências diretas de renda monetária a cidadãos e cidadãs pobres, sujeitas à comprovação de insuficiência de renda aguda, tornaram-se, na segunda metade da década de 1990, a grande novidade da política social da América Latina, as condicionalidades impostas aos cidadãos, é a peneira da exclusão do direito, e a reafirmação de critérios de

méritos, o direito deixa de ser universal para se tornar focalizado, e restrito a extrema pobreza.

Conforme Silva,

É no âmbito dessa realidade, una e diversa, que nos anos 1990 surgem e se ampliam Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) que vêm integrando os Sistemas de Proteção Social da grande maioria dos países da América Latina. Os PTRC vêm sendo denominados de “Rede de Proteção Social”, composta por um conjunto de intervenções compensatórias de natureza focalizada na pobreza e na extrema pobreza. Essas intervenções constituem o principal mecanismo para combater a denominada pobreza intergeracional no Continente. Portanto, a população beneficiária é proveniente de famílias qualificadas como pobres e extremamente pobres, selecionadas mediante complexos e sofisticados sistemas de identificação, seleção e acompanhamento, com largo emprego de modernas tecnologias da informação, conduzindo a uma ampla tecnificação do campo assistencial. Assim, sob a justificativa de objetividade, o público alvo é submetido a diversificados testes de meios próprios das políticas sociais focalizadas. (SILVA, 2003, p.3)

Apesar de alguns organismos internacionais (BM, FMI, CEPAL) considerarem como balanço positivo a diminuição da pobreza e da indigência na América Latina entre a década 1990 e 2000, esse resultado somente foi obtido devido a implementação em quase toda a América Latina e Caribe de programas de redistribuição de renda.

**Tabela 4**

Programas de Redistribuição de Renda em 12 países da América Latina entre 1995 a 2009

<i>País</i>	<i>PROGRAMAS</i>	<i>GASTO COMO PERCENTUAL DO PIB</i>
<i>Argentina</i>	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	0.20
<i>Bolivia</i>	Bono Juancito Pinto	0.33
<i>Brasil</i>	Bolsa Família	0.47
<i>Chile</i>	Chile Solidario	0.11
<i>Colômbia</i>	Familias en Acción	0.39
<i>Equador</i>	Bono de Desarrollo Humano	1.17
<i>Honduras</i>	Programa de Asignación Familia	0.24
<i>México</i>	Oportunidades	0.51
<i>Paraguai</i>	Tekopõra	0.36
<i>Peru</i>	Juntos	0.14
<i>Uruguai</i>	Asignaciones Familiares	0.45
<i>Venezuela</i>	Misiones Madres del Barrio	0.3

**FONTE:** Elaboração da autora fonte de dados CEPAL (2010)

Esses países, implementaram programas de redistribuição de renda, com critérios de adesão, que se restringissem ao segmento social mais pobre, assim sua abrangência limita-se a sujeitos e grupos familiares que estejam comprovadamente em risco social. Na década de 2000, os programas de distribuição de renda se disseminam em quase toda América Latina, todos os programas criados assumiram características próprias de aceitabilidade nesses programas. Mas em um aspecto todos esses programas trazem um comum a retribuição de renda para reduzir o percentual de pessoas vivendo com um a dois dólares diários, e desta forma atingirem um dos o Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, o que se refere a erradicar a extrema pobreza.

Conforme Boschetti,

[...] a Cepal considera que a pobreza na América Latina e Caribe atinge 31,4 % de pessoas, incluindo 12,3% de pessoas em situação de indigência. Isso corresponde a 177 milhões de pessoas pobres, dos quais 70 milhões sobrevivem em situação de indigência. A redução, desde 1999, foi maior entre as pessoas pobres (12,4 pontos percentuais) no Relatório do Panorama Social da América Latina e Caribe 2011, o que mostra o imenso contingente de pessoas que sobrevivem com rendimentos capazes apenas de assegurar o mínimo para alimentar-se e sobreviver. (BOSCHETTI, 2012, p. 44)

Nestas circunstâncias, as ações de transferências de renda, tiveram um papel de destaque na redução da extrema pobreza neste continente, ao longo dos anos esses programas vêm se configurando em fatores de manutenção da pobreza, uma vez que, não incide na desigualdade social, perpetuada nessas regiões.

Todavia faz-se necessário reconhecer os avanços proporcionados e as melhorias alcançadas nesse ciclo, percebe-se alguns limites encontrados no processo de combate e erradicação à pobreza devido a permanência de elementos característicos dessas sociedades divididas em segmentos social extremamente inversos no acesso a riqueza socialmente produzida.

A América Latina e suas características centrais dão aspectos singulares as regiões no que diz respeito à desigualdade e às políticas de assistência social, cabe ressaltar alguns dados sobre o orçamento regional das políticas de transferência de renda na região e sua capacidade de cobertura.

Segundo dados do relatório, o custo geral destas políticas, da mesma forma que o caso do Brasil, representa um valor bastante reduzido do PIB da região, aproximadamente 0,3% em dados relativos a 2013- 2014. Além disso, a cobertura em geral atende 13% da população desses países com variações locais conforme o grau de massificação dos programas para a população vulnerável e os critérios de elegibilidade de cada um (CEPAL, 2014, p. 52)

As pesquisas da Cepal no decorrer da década de 2000, vem demonstrando que se por um extremo temos redução da extrema vulnerabilidade social, no outro polo temos a crescente taxa de concentração de renda, como demonstram o gráfico abaixo.

**Tabela 5**  
Nível da Evolução da Concentração de Renda 2000 a 2013 em 9 países da América Latina

<i><b>Países</b></i>	<i><b>2000</b></i>	<i><b>2013</b></i>
<i><b>Argentina</b></i>	0.544	0.475
<i><b>Bolívia</b></i>	0.643	0.472
<i><b>Brasil</b></i>	0.639	0.553

<b>Equador</b>	0.474	0.512
<b>El Salvador</b>	0.559	0.477
<b>México</b>	0.531	0.453
<b>Panamá</b>	0.542	0.492
<b>Paraguai</b>	0.555	0.527
<b>Peru</b>	0.558	0.552
<b>Uruguai</b>	0.525	0.444
<b>Venezuela</b>	0.447	0.383
<b>Total %</b>	<b>32</b>	<b>67</b>

FONTE: Elaboração da autora dados CEPAL (2011)

A desigualdade social neste continente é estrutural, e as escolhas econômicas, políticas e sociais são mecanismo de manutenção dessa organização social de extremos. Os elementos sistematizados nos gráficos acima mostram alguns fatores conjunturais da região que direcionaram os países a desenvolver os programas de redistribuição de renda que vem sendo implementado nos últimos anos.

As especificidades, locais tiveram relevância nos desdobramentos de cada uma dessas ações estatais. Contudo essas tendências indicadas, depois de um ciclo de respostas positivas, podem deixar de serem efetivadas por não serem políticas públicas, o comprometimento do fundo público no combate efetivo da desigualdade, tem sofrido cada vez mais ataques por parte do setor privado que vem junto na transição do Estado Social, para o Estado mínimo essas disputas trazem projeções menos animadoras nos próximos anos no que diz respeito ao potencial das políticas adotadas para o combate à desigualdade.

Os recursos destinados ao combate à pobreza na América Latina e no Brasil, são recursos ínfimos do PBI, se comparados ao montante direcionando ao pagamento da dívida externa. Esses países também demonstram que mesmo em períodos de crescimento interno do PIB, os repasses feitos para os gastos públicos são de forma residual.

**Tabela 6** Gastos públicos social como percentagem do Produto Interno Bruto (PIB) de 5 países da América Latina entre 1995 a 2010

PAÍSES	ANOS	TOTAL	ÁREAS	
			Educação	Saúde

<b>Argentina</b>	1995	19,09	3,61	4,33
	2000	21,23	4,32	4,97
	2005	21,42	4,99	4,96
	2010	19,81	4,76	4,50
<b>Brasil</b>	1995	19,26	4,35	3,93
	2000	20,31	4,83	4,46
	2005	21,03	4,89	3,92
	2010	22,14	4,55	4,58
<b>Chile</b>	1995	12,62	2,41	1,87
	2000	12,02	2,60	2,27
	2005	14,94	3,86	2,84
	2010	12,72	3,36	2,77
<b>México</b>	1995	6,06	2,47	2,76
	2000	8,46	3,79	2,21
	2005	9,46	3,77	2,22
	2010	10,39	3,84	2,67

**FONTE:** Elaboração da autora com dados da CEPAL (2011)

A tabela acima dá uma noção, porque neste continente o Fenômeno da Pobreza, é persistente e estrutural, é possível perceber que essa manifestação social de desigualdade tem no enfrentamento por parte do Estado apenas ações de manutenção desse fator.

Apesar de um crescimento tímido o Brasil nos últimos anos da década de 2000, demonstra uma queda no nível da extrema pobreza, devido a dois programas de redistribuição de renda o Bolsa Família (BF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). No tópico a seguir relatara um os pontos mais importantes desses programas para o combate e erradicação da pobreza.

### 2.3 A POBREZA NO BRASIL: E AS ESTRATÉGIAS DE COMBATE DA POBREZA PELOS PROGRAMAS DE REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA

O Brasil é um dos países da América Latina que demonstra um dos mais elevados índices de desigualdade social, ao longo da sua história o Brasil tem se desenvolvido com marcantes níveis de pobreza. O enfrentamento desse fenômeno no país, vai ser moldado conforme a evolução política do país. Mas

por todos os períodos históricos que essa região passou e passa, as ações ainda não conseguiram uma redução efetiva da pobreza.

De acordo com Schwartzman,

Qualquer análise que se faça da sociedade brasileira atual mostra que, ao lado de uma economia moderna, existem milhões de pessoas excluídas de seus benefícios, assim como dos serviços proporcionados pelo governo a seus cidadãos. Isto pode ser uma consequência de processos de exclusão, pelos quais setores, antes incluídos, foram expulsos e marginalizados por processos de mudança social, econômica ou política; ou de processos de inclusão limitada, pelos quais o acesso a emprego, renda e benefícios do desenvolvimento econômico fica restrito a determinados segmentos da sociedade(SCHWARTZMAN,2004, p.30)

A pobreza no Brasil é na contemporaneidade o resultado das relações sócias reproduzidas no contexto do capitalismo. O cenário nacional é predominantemente composto por pessoas empobrecidas, em situação de vulnerabilidade e risco social, parte desse quadro é resultante da desigualdade ligada a situação de pobreza. Analisar as medidas de combate à pobreza nas últimas décadas nos levam a uma problematização anterior a essas ações, que é a necessidade de abordar a construção do Estado Social no Brasil, a discussão trará uma abordagem breve mais com os elementos necessários para compreender o combate e erradicação da pobreza no país a partir da década de 1990.

### **2.3.1 Breve Contexto Histórico Da Proteção Social No Brasil**

No contexto histórico brasileiro, o Estado social como o mediador institucionalizado da proteção social em um sentido mais amplo que ações sócias isoladas, passa ser demarcada a partir da década de 1930, vários autores como Behring (2009); Boschetti (2009); Pereira (2008); Yazbeck (2010); e Sposati (2009) compartilham do entendimento desse período ser a primeira fase da mediação do Estado via políticas sociais, uma dimensão mais estruturada de proteção social, que está caracterizada pelo contexto econômico, histórico e cultural, desenvolvidos dentro do lugar ocupado no sistema capitalista.

Conforme Yazbeck,



No país, aos poucos, com o desenvolvimento dos processos de urbanização e industrialização e com a emergência da classe operária e de suas reivindicações e mobilizações, que se expandem a partir dos anos 30, nos espaços das cidades, a “questão social” passa a ser o fator impulsionador de medidas estatais de proteção ao trabalhador e sua família. Considerada legítima pelo Estado a questão social circunscreve um terreno de disputa pelos bens socialmente construídos e está na base das primeiras políticas sociais no país [...]. Assim, se para a emergente classe operária brasileira, as ações no campo da proteção social se redefinem como parte de um pacto entre as classes sociais, para o trabalhador pobre, sem carteira assinada ou desempregado restam as obras sociais e filantrópicas que mantêm-se responsáveis pela assistência e segregação dos mais pobres, com atendimento fragmentado por segmentos populacionais atendidos. (YAZBECK, 2010, p.11)

A proteção social se estrutura neste período em dois segmentos, o primeiro e mais organizado era balizado nos direitos de acesso via vinculação ao trabalho formal, e o segundo segmento é a da assistência social que é de difícil demarcação mais em 1942 institui-se em âmbito federal a Legião Brasileira da Assistência, essa iniciativa se formula caracterizada pelo ideal de filantropia e assistencialismo, sendo redefinida essa compreensão somente na Constituição de 1988.

A organização estatal brasileira, para o enfrentamento das expressões da questão social, a partir de 1930, caracteriza o enfrentamento da pobreza naquele período, embasado no conservadorismo social, de culpabilização dos sujeitos empobrecidos e deslocados do trabalho formal, as ações de assistência aos pobres são direcionadas a mulheres e crianças.

A questão social, e sua origem estruturante no sistema capitalista, não será aprofundada neste trabalho, mais será abordada a implementação das políticas sociais no Brasil, para delinear a trajetória da ação estatal ao combate e erradicação da pobreza, procurando estabelecer análise dos impactos de minimização das desigualdades sócias no país.

O período regulatório das políticas sociais do Estado brasileiro, vão apresentar o caráter conservador e focalizado e fragmentado das ações governamentais, os direitos trabalhistas como demarcador de status de cidadania, para Silva (2006), Yazbeck (2006) e Giovanni (2006), a ação

interventiva do Estado brasileiro nos idos de 1930 remonta a regulação mediada por programas e ações fragmentadas, eventuais e, portanto, descontínuas. Essa escolha política e econômica demonstra historicamente a construção do capitalismo industrial no Brasil, que como em outros lugares, pela via da luta organizada dos trabalhadores, o Estado passa a mediar os conflitos entre o patronato e os trabalhadores.

**Tabela 7**

Alguns Direitos Trabalhistas regulado pelo estado Brasileiro entre 1930 a 1945

<i>Direitos Trabalhistas</i>	<i>Ano</i>
<i>Ministério do trabalho</i>	1930
<i>Departamento Nacional do Trabalho</i>	1931
<i>Jornada de trabalho de oito horas</i>	1932
<i>Igualdade salarial entre homens e mulheres</i>	1932
<i>Criação da Carteira de Trabalho</i>	1932
<i>Consolidação das Leis Trabalhistas</i>	1943

**FONTE:** Behring (2009) e Boachetti (2009) elaboração da autora

Essa configuração fragmentada e seletiva, vai reforçar a lógica de hierarquia e de privilégios, entre segmentos da classe trabalhadora brasileira, na proporção que a intermediação do Estado, vai se desenvolver mantendo traços paternalistas e conservador, que vão estabelecer no país uma ação burocrática de relações clientelistas com a população, essas características tornam-se ao longo dos anos obstáculos para a unificação da classe trabalhadora. Conforme Behring e Boschetti “essa é uma das características de desenvolvimento do Estado social brasileiro: seu caráter corporativo e fragmentado, distante da universalização de inspiração beveridgiana” (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 106)

Os direitos previdenciários integram-se como um dos elementos de maior operacionalização da proteção social, direcionada somente ao trabalhador assalariado, instrumento de fragmentação da ação do Estado, a previdência é um mecanismo de inserção controlada e seletiva de maior impacto na classe que vive do trabalho. Os direitos previdenciários no Brasil passam a fazer parte das atribuições admirativas do Estado na década de 1930, com a criação do Instituto

de Aposentadoria e Pensões (IAPs). A institucionalização das caixas de pensões geridas anteriormente pelos trabalhadores, vai representar no interior da ação estatal uma nova direção de responsabilidade pela estrutura de proteção social dos trabalhadores assalariados.

Em concordância com Behring e Boschetti,

O sistema público de previdência [...] que se expande na década de 1930, cobre riscos ligados à perda da capacidade laborativa (velhice, morte, invalidez, doença), naquelas categorias de trabalhadores estratégicas, mas com planos pouco uniformizados e orientados pela lógica contributiva do seguro. (BEHRING; BOACHETTI, 2009, p.106)

Desta forma o Estado, controlava as relações trabalhistas, via Ministério do Trabalho e reduziu a força sindical ao passar a gerir a previdência social, esse controle possibilitou a cooptação direta dos líderes dos sindicatos por parte do governo, desta maneira o governo Vargas direcionou a reorganização de processo do capital no país, e ao mesmo tempo controlou os conflitos entre o patronato e os trabalhadores.

A previdência social era instrumento de controle e diversificação entre trabalhadores, a estrutura previdenciária abriu caminho para a benefícios e estruturas de prestação de serviços de saúde, apenas para os trabalhadores ligados ao IAPs. Esse contraste regulador do estado brasileiro, vai consolidar o corporativismo no espaço sindical, e dividir a luta da classe trabalhadora em setores produtivos, com distinção de acesso aos serviços e proteção do estado.

Essa modelo de proteção social, promoveu um entre os trabalhadores um sistema em espiral, no qual os trabalhadores fora das relações formais de trabalho, ficam expostos à própria sorte de conseguirem algum atendimento por parte de instituições filantrópicas as suas necessidades de cuidado a saúde e amparo por fatores limitantes da função laboral, colocando esses sujeitos em constante e crescente risco social.

Behring (2009) e Boschetti (2009), destacam que ao final do governo Vargas havia uma sinalização em unificar as categorias de trabalhadores amparados pelo IAPs, em um único sistema de proteção, em 1960 foi decretada a Lei Orgânica da Previdência Social, essas regulamentações a atribuições de

responsabilidade estatal no Brasil, foi muito distinta do modelo de Estado social desenvolvido na Europa.

**Tabela 8**

Serviços Institucionalizado pelo Estado Brasileiro	
<i>Serviços Prestados pelo Estado Brasileiro com Níveis de Seletividade</i>	<i>Ano</i>
<i>Ministério da Educação e Saúde Pública</i>	1930
<i>Conselho Nacional de Educação e o Conselho consultivo do Ensino Comercial</i>	1930
<i>Departamento Nacional de Saúde</i>	1937

**FONTE:** Dados Behring (2009) e Boschetti (2009) elaboração da autora

No contexto social das décadas de 30 a 40 o Brasil vai formalizar via Estado o trabalhador assalariado e cidadão, que tinha acesso aos direitos trabalhistas e previdenciários e de saúde prestados pela entidade estatal mediante comprovação de vínculo ao trabalho formal. Aos trabalhadores informais ou desempregados a caridade e a filantropia eram o espaço de algum e restrito amparo. Desta forma a situação social dos trabalhadores tende a estabelecer diferenças na reprodução de sua sobrevivência dentro da própria classe trabalhadora, essa diferença é ditada pelo acesso aos bens de consumo e pelos serviços ofertados pelo Estado, aos trabalhadores excluídos das relações salariais, recai a invisibilidade das ações estatais, e coloca os pobres na esteira da reprodução social da indigência e abandono.

Segundo Silva; Yazbeck e Giovanni,

Esse sistema tem situado, historicamente, a população beneficiária no campo do não direito ou da cidadania regulada, deslocando o espaço do direito para o terreno do mérito, além de servir como instrumento para a corrupção, demagogia, fisiologismo e clientelismo político. (SILVA; YAZBECK; GIOVANNI, 2006, p. 17)

A assistência social no Brasil em seu nascedouro é desenvolvida pela ação limitada do Estado, conforme Iamamoto (2006) e Carvalho (2006) somente aparece a destinação de renda a assistência social para alguns segmentos

sociais na Constituição de 1937, na qual é definida como obrigatoriedade do Estado assegurar o amparo aos desvalidos, fica estabelecido renda tributável para o subsidio de ações voltadas para a maternidade e infância.

Conforme Yazbeck,

A inserção seletiva no sistema protetivo, segundo critérios de mérito vai basear-se numa lógica de benemerência, dependente e caracterizada pela insuficiência e precariedade, moldando a cultura de que “para os pobres qualquer coisa basta”. Dessa forma o Estado não apenas incentiva a benemerência, mas passa a ser responsável por ela, regulando-a através do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) criado em 1938, mantendo a atenção aos pobres sem a definição de uma política, não acompanhando os ganhos trabalhistas e previdenciários, restritos a poucas categorias. Portanto, o que se observa é que historicamente a Proteção Social no país vai se estruturando acoplada ao conjunto de iniciativas benemerentes e filantrópicas da sociedade civil. (YAZBECK,2014, p.13)

A simbiótica relação da ação filantrópica com a ação estatal, se materializa na Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), criada em 1942, passa ser o espaço de reconhecimento dessa associação entre o Estado e o Privado, para dar respostas pontuais e fragmentas a pobreza e indigência, a LBA, inaugura estatutariamente o espaço do primeiro- damismo na abordagem das expressões da questão social.

A assistência social não era compreendida e nem desenvolvida como direito, a interação do público e do privado vai estruturar a ação estatal-filantrópica, essa ação era voltada as práticas clientelistas do estado brasileiro, essas práticas são desimanadas no contexto social através de valores humanitários-cristãos, de solidariedade e voluntariado mistificando a relação de direitos da população empobrecida.

Os direitos sócias no Brasil, vão se ampliando e atingindo setores sociais antes com pouca ou nenhuma visibilidade, nas décadas de 60 e 70, em uma conjuntura social e política contraditória de autoritarismo, é neste período o pacto conciliador entre capital e trabalho mediado pelo Estado brasileiro a partir de 1930, é substituído por perseguição ao movimento sindical , de extinção de partidos políticos, de participação social nas tomadas de decisão entre outras violações impingidas a população em governos não democráticos. Por outro

lado, o que se vê é a ampliação da proteção social, essas decisões eram compensatórias e estratégicas, para evitar a eclosão popular diante de um contexto de privações de cidadania ampliada.

A década de 1980 vai demarcar a eclosão dos movimentos sócias, que passam a reivindicar o reestabelecimento da democracia, e a ampliação dos direitos sociais, esse movimento cominou na Constituição de 1988, que traz pela primeira vez a compreensão de seguridade social, edificados em três pilares, Previdência Social, Saúde e Assistência Social.

Para Silva, Yazbeck e Giovanni,

Essa dinâmica social tinha como elemento mobilizador novas demandas sociais pelo resgate da dívida social acumulada e agravada durante o período da ditadura militar, e, conseqüentemente, pela ampliação de direitos sociais, num movimento de alargamento da concepção de cidadania. O conteúdo desse movimento é assimilado pela Constituição Brasileira de 1988, com a instituição do conceito de Seguridade Social que incorpora a Assistência Social, junto com a Previdência Social e a Saúde, enquanto políticas constitutivas da Seguridade Social no país. (SILVA, YAZBECK E GIOVANNI, 2006, p.22-23)

Para Draibe (2003) o Estado brasileiro desde de 1930 passou por profundas reformas econômicas, políticas e culturais, que vão estabelecer o direcionamento dos valores de cidadania na década de 1980. A agenda reformista e conservadora da Nova República se encerra com a Constituição de 1988, que expressa uma tradução particular das políticas sociais.

A cidadania ampliada e regulada na Constituição Brasileira de 1988, é a manifestação social de representatividade, de fortalecimento da democracia, e sobre tudo é o acerto de contas com o autoritarismo, que se deu pelo reordenamento das políticas sociais, que passa a responder as demandas sociais com maior equidade.

Na Carta Magna, é eliminado a interpretação e pratica de assistencialismo, de filantropia, e as ações na área social passam a integrar a atividade pública de financiamento e execução, nos artigos 203 e 204 da Constituição a Assistência Social é de responsabilidade do Estado e direito de todo cidadão.

A assistência social começa a se efetivar somente em 1993 com a ratificação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), nº 8.742 de dezembro de 1993, que estabelece sobre a organização da assistência social no Brasil;

A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é 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 as necessidades básicas. (BRASIL, Lei nº 8.742, 1993).

A Lei Orgânica da Assistência Social atribui um caráter de maturidade legal aos serviços sócio-assistenciais, tendo como instância de coordenação o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Tal lei instituiu o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) enquanto instância máxima de deliberação. Suas competências principais consistem em aprovar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), normatizar e regular a prestação de serviços sejam eles de caráter público ou privado no campo da política em questão. Acompanhar e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social, zelar pela efetivação do sistema participativo e descentralizado; acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, divulgar no Diário Oficial da União todas as decisões, bem como do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), dentre outras. (BRASIL, CNAS, 2010).

A Lei Orgânica da Assistência Social como,

Lei inova ao afirmar para a Assistência Social seu caráter de direito não contributivo (independentemente de contribuição à Seguridade e para além dos interesses do mercado), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social e ao apresentar novo desenho institucional para a Assistência Social. (YASBECK, 2006, p.12).

A PNAS, que é um documento normatizador das ações de assistência social, Resolução nº 145 de 15/10/2004, promove principalmente a defesa e a atenção aos interesses e necessidades às pessoas em situação de risco e/ou vulnerabilidade social, cabendo a mesma, ações que promovam a prevenção, a proteção, a promoção e a inserção social, como também um conjunto de garantias e seguranças.

A mesma é construída a fim de integrar as demais políticas sociais, considerando as peculiaridades sociais e territoriais, efetivando assim, a garantia dos mínimos sociais, bem como a universalização dos direitos sociais (MDS, PNAS, 2004), e tem como órgão gestor, em âmbito nacional o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Fica instituído, também na LOAS em seus artigos 4º e 5º, enquanto modelo de gestão, o Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

O SUAS é fruto de um acordo federativo entre as três instâncias de governo (federal, estaduais e municipais) a fim de promover uma gestão descentralizada no que toca o financiamento e monitoramento dos serviços sócio assistenciais.

Tendo como ponto de partida para sua implementação a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), aprovada pelo CNAS - Resolução nº 130 de 15/10/05. Tem como características principais a proteção social, a defesa de direitos sócio assistenciais e a vigilância social, atribuindo a política em questão uma nova lógica de organização das ações, classificadas em níveis de complexidade, considerando as peculiaridades territoriais e regionais.

A década de 1990, é marcada pelas reformas estruturais do Estado Brasileiro, de direcionamento neoliberal, que foi estabelecido em quase todos os países Latinos Americanos.

Mesmo a Assistência social, tendo evoluído como política pública, que conta com recursos próprios para sua execução, e ir ao longo dos anos se edificando teoricamente dentro do Estado, os programas e ações promovidos no âmbito da assistência social não conseguem se consolidar como mecanismos de transformação social, devido seu caráter, focalista e emergencial.

Em conformidade com Silva, Yazbeck e Giovanni,

Durante os anos 1990, verificou-se que a inserção do Brasil na economia mundial, buscando construir um padrão de competitividade que o permitisse concorrer no interior da economia globalizada, foi se não o único, objetivo do Estado brasileiro.[...] essa escolha política vem desmontando os direitos sociais conquistados na década de 70 a 80, para responder ao ajuste da economia às exigências da economia internacional.[..]



o Sistema de Seguridade Social que caminhava para uma compreensão de universalização dos direitos sociais básicos, abre espaço ao movimento de focalização, aos segmentos mais pobres da população brasileira. (SILVA, YAZBECK ;GIOVANNI. 2006, p. 25)

No campo da Assistência Social, a escolha de Programas de Transferência de Renda, como instrumento de combate e erradicação da extrema pobreza, passa a partir de 1990, a ser implementado no Brasil, no ano de 1991, o então senador Eduardo Suplicy do Partido dos Trabalhadores / São Paulo (PT/SP) encaminhou o Projeto de Lei do Senado nº 80, que instituía um Programa de Garantia de Renda Mínima (PRGM). Esse projeto tinha o objetivo de transferir renda a população para garantia de vida digna.

Os Programas de Transferência de Renda têm início na região do Distrito Federal, pelo governo de Cristovam Buarque, o primeiro programa com essa característica surge 1995, denominado Bolsa-Escola, esse programa redistributivo, tinha como objetivo o repasse de um valor monetário a famílias de baixa renda, o recebimento desse repasse estava condicionado à frequência escolar.

Em 1995 no município de Campinas no estado de São Paulo, um programa semelhante de transferência de renda, o Programa de Renda Familiar Mínima, (PGRFM), o público alvo deste programa eram famílias de baixa renda, que residissem por um período superior a dois anos e tivessem filhos com até quatorze anos de idade, esse programa foi considerado um marco no âmbito das políticas sociais do Brasil.

Segundo Silva, Yazbeck e Giovanni,

Independentemente de críticas e elogios, o Programa de Garantia de Renda Mínima tem o mérito, inquestionável, de ter iniciado o debate sobre a renda mínima na opinião pública brasileira, inspirando a criação de um imenso conjunto de Programas de Transferência de Renda em implementação, por iniciativa de municípios, estados e pelo Governo Federal. Trata-se de uma modalidade de programas sociais não só factíveis, mas prevalentes no âmbito do Sistema Brasileiro de Proteção Social no adentrar do século XXI. (SILVA; YAZBECK; GIOVANNI, 2006, p. 47)

Os programas de transferência de renda, iniciados na década de 1990, marcam um campo da cidadania importante, passam a subsidiar grupos familiares e sujeitos, que se encontravam a margem dos programas redistributivos de caráter contributivo, os critérios e elegibilidade dos programas de transferência de renda, são concentrados nos grupos de grande risco social, esses programas estão distantes de se tornarem universais.

Segundo Draibe,

[...] O Governo de FHC em seu segundo mandato atua [...] ,na área social, a inegavelmente, e grande mudança se dá no campo da política de enfrentamento da pobreza, a ênfase posta agora nos programas de transferência direta de renda para famílias pobres, a ser integrada por vários programas já existentes, que deveriam, ademais, passar por um processo de aperfeiçoamento, universalizando a cobertura a todos os que a eles têm direito, garantindo a saúde financeira de suas fontes e desenvolvendo mecanismos de supervisão e controle. (DRAIBE, 2003, p. 75)

O governo de Fernando Henrique Cardoso em seus dois mandatos que foi de 1995 a 1998 a 1999 a 2002, começa a dar ênfase a programas de transferência de renda em seu segundo mandato a partir da Lei nº. 10.219, de 11 de abril, que cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – “Bolsa Escola”, no âmbito do Ministério da Educação, destinado a famílias que possuam sob sua responsabilidade crianças com idade entre seis e quinze anos, matriculados em estabelecimento de ensino fundamental regular, com frequência escolar igual ou superior a oitenta e cinco por cento.

Os recursos para custeio do “Auxílio-Gás” eram oriundos da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) e destinava-se às famílias com renda mensal per capita máxima equivalente a meio salário mínimo que fossem beneficiárias do Bolsa Escola ou Bolsa Alimentação e/ou fossem integrantes do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Observa-se que os programas de transferência de renda implementados no governo Fernando Henrique Cardoso expressam o reconhecimento da necessidade do usuário; porém, foram executados de forma fragmentada entre os diferentes Ministérios.

A tentativa do cadastramento único, na época alocado na Secretaria de Estado da Assistência Social, também expressa a necessidade da legitimidade

da política de assistência social em atenção às famílias em situação de vulnerabilidade social e pobreza, porém sem os recursos que eram necessários e sem a capacidade de articular-se com as demais políticas setoriais, ferindo assim o princípio de universalidade. Expressam-se também a focalização e a seletividade das ações a intensificação do controle sobre as famílias em situação de pobreza.

Para Silva, Yazbek e Giovanni, no Brasil existem duas principais formas de orientações político-ideológicas que inspiram as iniciativas de transferência de renda e são:

- a) Transferência de Renda enquanto programas compensatórios e residuais cujos fundamentos são os pressupostos do mercado, orientados pelo entendimento de que o desemprego e a exclusão social são inevitáveis. Têm como objetivos garantir a autonomia do indivíduo enquanto consumidor, atenuar os efeitos mais perversos da pobreza e da desigualdade social, sem considerar o crescimento do desemprego e a distribuição de renda, tendo como orientação a focalização na extrema pobreza, para que não ocorra desestímulo ao trabalho. O impacto é, necessariamente, a reprodução de uma classe de pobres, com garantia de sobrevivência no limiar de uma determinada Linha de Pobreza;
- b) Transferência de Renda enquanto programas de redistribuição de renda, orientados pelo critério da Cidadania Universal, tendo como fundamentos pressupostos redistributivos. (SILVA; YAZBECK; GIOVANNI2006, p. 36 – 37)

Os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) que vai de 2002 a 2016, nas gestões de Luís Inácio Lula da Silva, e Dilma Rousseff ambos presidenciáveis com dois mandatos. A gestão do segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff, foi interrompido por um pacto da elite dominante do país e do capital estrangeiro, para dar continuidade às reformas neoliberais iniciadas em 1989.

O Governo de Lula inaugura o princípio desta direção política, não rompe com o direcionamento da política social iniciada no governo de FHC, os programas de transferência de renda pulverizados da gestão anterior, é unificada e ampliada por Lula, que unifica todos os programas no Bolsa Família, esse programa de transferência de renda se tornou o maior programa de redistribuição de renda do país.

O programa Bolsa Família foi criado formalmente em outubro de 2003, através da Medida Provisória 132, como parte integrante da estratégia Fome Zero, lançada no início do primeiro mandato de Lula e carro chefe da plataforma do novo presidente. Após sua aprovação, em janeiro de 2004 a Medida Provisória 132 foi convertida em Lei (Lei 10.836/04).

Sua criação teve como objetivo unificar a gestão e execução dos principais programas de transferência de renda do governo federal já existentes. Assim, o Bolsa Família incorporou os seguintes programas: Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, Programa Auxílio-Gás, Cadastro Único do Governo Federal e, mais recentemente, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Dessa forma, os benefícios anteriormente concedidos segundo as regras de cada programa passaram a fazer parte do Bolsa Família e seguir sua racionalidade. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, o Bolsa Família pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza:

- a) Promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; b) Reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; c) Coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos. (BRASIL, Lei 10.836, 2004.)

Desde sua criação formal, o programa Bolsa Família sofreu diversas alterações em seu desenho, especialmente no que diz respeito ao valor e racionalidade da concessão dos benefícios.

Em sua primeira gestão Lula também atua, no campo previdenciário não contributivo, com base no direcionamento da Lei Orgânica da Assistência Social

(LOAS) cria o Benefício de Prestação Continuada (BPC) que é direcionando a idosos a partir de 65 anos homens e 60 anos mulheres que tenham até um quarto de salário mínimo, esse auxílio assistencial é estendido a pessoas com deficiência.

Os programas e políticas assistenciais de transferência de renda voltados para o combate à pobreza, através do estabelecimento de condicionalidades, gera um ciclo de atuação restrita ao segmento mais vulnerável, por mais limitada que seja a abrangência desses programas, não se pode perder de vista seu fim prioritário: assegurar condições dignas de vida para quem não tem recursos.

A gestão do Governo Lula estabelece também como instrumento de financiamento dos programas de transferência de renda o Fundo Nacional de Combate e Erradicação à Pobreza (FUNCEP), surge em 2001 através da Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001, para vigorar até o ano de 2010, tinha como objetivo principal geral recursos para serem aplicados em ações suplementares de nutrição e reforço de renda familiar, relevantes ao interesse social buscando uma vida digna. O Fundo Nacional de Combate e Erradicação à Pobreza no ano de sua conclusão, é prorrogado por tempo indeterminado por meio da Ementa Constitucional nº 67, de 22 de dezembro de 2010.

O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) formula no ano de 2010 um relatório com a destinação dos recursos do Fundo Nacional de Combate à Pobreza (FUNCEP), esse relatório descreve que o público alvo das ações financiadas pelo FUNCEP, são as famílias e sujeitos que se encontram sobrevivendo com a renda per capita de um dólar ao dia, assim essas populações urbanas e rurais do território nacional.

Segundo o Relatório de Gestão de 2015 do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), os recursos do FUNCEP de 2010 a 2014, foram transferidos para o Programa Bolsa Família, que atingem o público do FUNCEP, esses recursos são designados pelo Presidente da República, e são os responsáveis pelas políticas, diretrizes e prioridades do Fundo e pelo acompanhamento da aplicação dos seus recursos. E ainda, compete ao órgão gestor do Fundo, a ser designado pelo Presidente da República:

I – Coordenar a formulação das políticas e diretrizes gerais que orientarão as aplicações do Fundo; II – Selecionar programas e ações a serem financiados com recursos do Fundo; III – Coordenar, em articulação com os órgãos responsáveis pela execução dos programas e das ações financiados pelo Fundo, a elaboração das propostas orçamentárias a serem encaminhadas ao órgão central do Sistema de Planejamento Federal e de Orçamento, para inclusão no projeto de lei orçamentária anual, bem como em suas alterações; IV – Acompanhar os resultados da execução dos programas e das ações financiados com recursos do Fundo; V – Dar publicidade, com periodicidade estabelecida, dos critérios de alocação e de uso dos recursos do Fundo. (LC nº 111, Art. 5o, 06/07/2001)

A construção estrutural do FUNCEP, se formula centrado nas linhas de combate e erradicação da pobreza relacionada a renda e ao consumo inadequado de calorias. Assim sua destinação é para a diminuição dos riscos sociais de grupos familiares e pessoas em situação de vulnerabilidade social.

As intervenções estatais no âmbito de combate à pobreza no Brasil passam a ser específicas e pontuais e de curto prazo, focalizadas nos extremamente pobres visando o alívio imediato de suas necessidades subsistência, esse direcionamento das ações do Estado, confronta com a garantia de direitos universais ou políticas que conjuguem ações ampliadas de médio e longo prazo.

Na visão de Pereira,

[...] a redução da igualdade ao acesso a oportunidades constituiu uma forma de justificar as desigualdades reais como naturais e necessárias à estimulação do espírito laborioso dos que vivem apenas de seu trabalho. E de reforçar a utilidade da desigualdade real, uma vez que o capitalismo precisa dela para se reproduzir sem contestações e cobranças por justiça social; esta, cuja reivindicação figuraria descabida dada à fabricada naturalização da desigualdade. (PEREIRA, 2016, p. 312)

O desenvolvimento dos Fundos de Combate e Erradicação da Pobreza para financiar os programas de transferência de renda se dá em um momento em que os sistemas de proteção social estão sendo questionados em relação à viabilidade e manutenção de sua eficácia. Momento esse caracterizado pela precarização no mundo do trabalho, por dificuldades financeiras e por um

significativo aumento de parcela da população dependente de benefícios não contributivos, contribuindo assim para o renascimento do debate da renda mínima dentro do padrão de proteção social.

Nesse âmbito, os programas de transferência de renda são destacados como possibilidades para o enfrentamento do desemprego e da pobreza. Para Boschetti (2012) os programas de transferência de renda nada mais é do que a forma de minorar a pobreza e a indigência, absolutamente necessária para reprodução capitalista. (BOSCHETTI, 2012, p.55)

### **3 O FUNDO ESTADUAL DE COMBATE E ERRADICAÇÃO DA POBREZA DE MATO GROSSO (FECEP/MT)**

O estado de Mato Grosso, é uma das 27 unidades federativas do Brasil, está localizado na região Centro Oeste, é composto por 141 municípios, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a população em 2017 no Estado é de aproximadamente 3.344.544 habitantes, sendo 42.532, pessoas autodeclaradas indígenas.

Conforme o Censo Indígena (2010) realizado pelo IBGE, a população Indígena em Mato Grosso, representam 5,2% do total da população brasileira indígena. Já em nível estadual, os dados apontam que os povos indígenas representam 1,4% da população de Mato Grosso, nesta região encontra –se 620 mil pessoas vivendo em situação de pobreza.

Deste total, cerca de 111 mil pessoas vivem em extrema pobreza desse quantitativo 17% desse contingente que vive na extrema pobreza são representantes dos povos indígenas, os dados são do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2016, que apontam crescimento da miséria no estado mato-grossense

A economia do Estado é formada principalmente pelo setor primário, que é organizado na produção de matéria prima para exportação, a região tem pouca representação no setor secundário de processo de industrialização das matérias primas, o setor terciário de prestação de serviços é o que mais emprega no Estado.

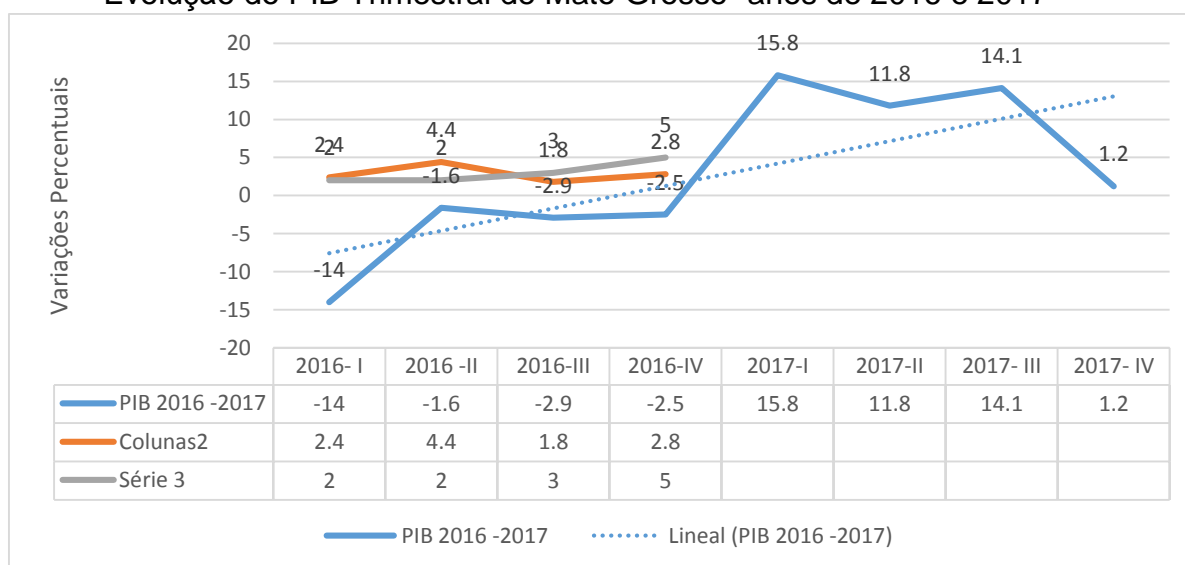
O setor agropecuário é responsável por 21% do Produto Interno Bruto do Estado do Mato Grosso, de acordo com os dados da Secretaria de Estado e Planejamento do Mato Grosso (SEPLAN) de 2014. O setor de serviços apresenta 61,6% na participação do PIB do Estado, sendo esse número impulsionado na área do comércio. Por fim, o setor industrial representa apenas 17,4% na participação da soma de todas as riquezas do Estado do Mato Grosso (SEPLAN, 2016).



O Produto Interno Bruto (PIB) em 2017 apresentou o acumulado de 14,1%, no terceiro trimestre de 2017, a economia mato-grossense cresceu 13,9%, enquanto a atividade econômica nacional registrou um aumento de apenas 0,6% no mesmo período. Já no acumulado dos últimos quatro trimestres em relação aos períodos anteriores, o Estado registrou crescimento de 10,2% e no Brasil a redução foi de -0,2%.

**Gráfico 1**

**Evolução do PIB Trimestral de Mato Grosso- anos de 2016 e 2017**



**FONTE:** Dados da Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação- (SEPLAN), elaboração da autora

A crescente taxa de extrema pobreza, no estado mato-grossense frente ao constante crescimento do PIB, demonstram que esta região, tem um dos níveis de desigualdade mais elevados do país, e por consequência um dos mais deficitários sistemas de distribuição de renda entre a população. A principal área da economia do Estado, a agropecuária, quase não proporciona postos de emprego, devido ao alto nível de tecnologia para a produção de insumos para exportação.

Ao longo de sua trajetória política o estado mato-grossense, vem sendo representados por esse setor econômico prevalecente na região, politicamente os representantes locais tem vínculo e interesses diretos com o capital estrangeiro. As escolhas regionais de representatividade política, vem constantemente elegendo políticos de setores conservadores e liberais. Essa

direção reflete diretamente nas ações estatais de combate e erradicação da pobreza.

O estado mato-grossense, a partir da década de 30 e 40, com o processo acelerado de industrialização dos estados da região sul e sudestes do país, vai ser inserido pelo projeto de modernização de Getúlio Vargas como a região da concentração de latifúndios e para ser o polo de produção de insumos para exportação. Desta maneira o Centro Oeste, vai ser redimensionada economicamente, esse direcionamento político econômico de Getúlio, vai conciliar os interesses da elite burguesa nacional e os interesses do capital estrangeiro.

Nas palavras de Caio Prado Jr.,

Se vamos à essência de nossa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde ouro e diamantes; depois, algodão e, em seguida, café, para o comércio europeu. Nada mais que isto. E com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e economia brasileiras. Tudo se disporá naquele sentido: a estrutura, bem como as atividades do país. Virá o branco europeu para especular, realizar um negócio; inverterá seus cabedais e recrutará a mão de obra que precisa: indígenas ou negros importados. Com tais elementos, articulados numa organização puramente produtora, industrial, se constituirá a colônia brasileira (...). (Prado Jr., 2000, p. 20).

Trazemos Caio Jr, para referenciar a construção do pensamento conservador da elite nacional, que desde de sua formação se estruturou na exploração e expropriação dos recursos de produção social, para o abastecimento do mercado externo. Essa escolha tem que ser compreendida como um campo de verdadeira concentração de capital, as transformações econômicas do século XX, no país, não rompeu com a agricultura para exportação iniciada no período colonial, com as características de grande concentração de terra, com intensa exploração da força de trabalho e produção para o exterior.

O estado de Mato Grosso, é uma forte representação social desse conservadorismo, político, econômico e cultural com dimensões estruturais

multifacetadas, de transformação e modernização tecnológica, que proporciona elevados índices de produtividade, e continua assegurando concentração de capital para elite regional.

Entre a décadas de 50 e 60, a região Cento Oeste vai passar pela chamada Revolução Verde, que se não é simplesmente um processo de aumento de produtividade. A Revolução Verde, é resultante da tecnologia química desenvolvida no período da segunda grande guerra mundial, uma serie de pesticidas, fertilizantes, maquinário, desenvolvidos pelas economias centrais, passam a ser consumidas pelas economias dependentes, com o discurso de modernização e desenvolvimento local.

Neste horizonte, a estrutura política econômica do país se conserva, no sentido de produtor de matéria prima para exportação, e de comprador de tecnologia das economias de centrais, assim mantem o subdesenvolvimento tecnológico e a dependência dos mercados externos no que concerne a compra dos produtos, e na venda de tecnologia. Sob esse aspecto se mantém o padrão de acumulação do capital e a organização política na égide do comando da elite dominante nacional.

Segundo Mandel,

No século XIX e no início do século XX, as exportações dos países metropolitanos concentravam-se basicamente em bens de consumo, carvão, aço. Após a depressão mundial de 1929, entretanto, especialmente depois da Segunda Guerra Mundial, o padrão das indústrias exportadoras imperialista deslocou-se cada vez mais para exportação de maquinas, veículos e bens de capital (MANDEL, 1982, p.43)

A classe capitalista brasileira, para conservar esse poderio, se enraíza nas instituições políticas do Estado, não deixando deteriorar o poder de dominação, desestruturando qualquer tentativa de contrarrevolução por parte da classe trabalhadora.

Conforme Fernandes,

Essa política (ou ausência de política) está introduzindo, de forma crescente, mudanças tecnológicas inúteis, contribuindo para o crescimento da pobreza, e intensificando a expropriação ou a devastação de recursos econômicos escassos. Essa

política (ou ausência de política) também está ajudando a revitalização, sob condições modernas, de estruturas de poder ou de privilégios arcaicos e anti-sociais. (FERNANDES, 1982, p.25-26)

O contexto econômico e político do Brasil está assentado sobre bases agrárias e a agricultura sempre teve importância fundamental na economia nacional e na reprodução do poder político no cerne do Estado nacional. Para ilustrar isso basta lembrar que as forças políticas que impulsionaram a proclamação da República (1889) emanaram, em parte, das oligarquias rurais, formadas pelos produtores de café e dos pecuaristas, no Sudeste, e pelos senhores de engenho no Nordeste. Da mesma forma, o primeiro período republicano, de 1889 a 1930, denominado de República Velha, que é marcada pela política do Café com Leite.

Conforme Ianni,

Na transição do século XX ao XXI, o Brasil ainda tem algo de uma cartografia de províncias e regiões, compondo um singular arquipélago sociocultural e político-econômico em processo de integração simultaneamente nacional e transnacional. (IANNI, 1992, p.34)

A elite agrária brasileira, no decorrer da história nacional tem consolidado sua representatividade no poder econômico e político independente do sistema organizativo. A década de 30 marca o realimento geopolítico do campo da agricultura e da pecuária. Na década de 60 ocorre a ampliação tecnológica na agricultura. Esses dois períodos no setor agropecuário brasileiro foram marcados pelo forte apoio estatal ao setor, fato que não muda durante os anos 70 e início dos anos 80.

A em meados da década de 80 intensifica a fase pela redemocratização, com a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, que tinha como objetivo elaborar uma nova Constituição para o País. Nesse período, há uma redefinição de forças políticas, com o estabelecimento de um novo pacto, onde os setores hegemônicos se alinham para estabelecer oposição às forças populares que emergiram, principalmente os partidos de esquerda e movimentos sociais que reivindicavam justiça social, desencadeando uma campanha por reforma agrária.

Nesse contexto, há uma tendência à organização de diversos seguimentos da sociedade, na busca de maior poder político. Surgem assim dois movimentos antagônicos, um dos trabalhadores sem terras (MST), fundado em 1984, tendo como aliados representantes da Igreja Católica, adeptos da Teologia da Libertação, e o Partido dos Trabalhadores, criado em 1980. O outro movimento que surge é o dos grandes e médios proprietários de terras que criam, em 1985, a União Democrática Ruralista (UDR). Essas duas forças antagônicas conseguem marcar presença na Assembleia Constituinte (1985-1988), e parte de suas reivindicações foram incorporadas ao texto constitucional, porém, prevalecendo os interesses do grupo hegemônico, no caso dos ruralistas.

Segundo Oliveira,

A União Democrática Ruralista (UDR) nasceu para garantir o direito de proteção da propriedade da terra dos latifundiários. Com orientação à “militarização” dos latifúndios, visando combater as ocupações de terra com a violência armada e, assim, impedir a implantação do I Plano Nacional de Reforma Agrária. Desse modo, a reação latifundiária intensificou a violência no campo e uma força política contrária à realização do I PNRA se fez presente no Congresso Nacional, a UDR praticamente centrou seu trabalho na crítica à proposta do Plano Nacional. Como consequência disso, o I PNRA sofreu mudanças retrasadas que inviabilizaram a concretização das metas previstas. (OLIVEIRA, 1994, p. 87)

A UDR com o apoio dos setores conservadores e da grande mídia conseguiu desmobilizar o movimento pró reforma agrária, sua principal estratégia foi de criminalização dos movimentos sociais do campo principalmente o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), desta maneira o I PNRA não tinha a adesão da maioria da população, ao final do governo de Jose Sarney, a I PNRA, não passou de uma tentativa de acabar com a pratica colonial de proprietários de latifúndios.

O movimento ruralista, manteve-se presente enquanto força política oposta as mudanças estruturais em que estavam sendo construídas na Constituição Federal de 1988, essas forças opositoras da reforma agrarias lograram manter as questões latifundiárias quase inalteradas.

De acordo com Oliveira,

[...] no governo Collor, a UDR praticamente assumiu o controle da Reforma Agrária no Brasil, portanto, promoveu o abandono completo da Reforma Agrária. A queda de Collor e a ascensão de Itamar Franco praticamente nada mudou[...] Até 1994, o resultado da ação do Estado referente aos assentamentos rurais foi: de 1927 a 1963 foram assentados em projetos de colonização no Brasil, oficialmente, 53 mil famílias; de 1964 a 1984, entre colonização e assentamentos, 162 mil famílias; de 1985 a 1994, foram assentadas 140 mil famílias. Estes dados permitem afirmar que a partir das políticas do Estado brasileiro nunca se implantou uma política de acesso à terra aos camponeses. (OLIVEIRA, 1994, p.200)

Nesse contexto o que ocorreu em termos de determinar a função social da terra e os critérios para sua desapropriação por interesse social foi anulado com a introdução do Art. 185.

São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II - a propriedade produtiva. Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social. (BRASIL, Art., 185, 1988)

Deste cenário surge a Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993 conhecida como Lei Agrária, determina que as pequenas e médias propriedades, assim como as propriedades produtivas, independentemente de seu tamanho, são propriedades não suscetíveis de desapropriação.

No próximo decênio, o Brasil vive na gestão de Fernando Henrique Cardoso, a intensificação da luta por terra no Campo, o MST juntamente com outros movimentos sociais e entidades de representação dos camponeses adentram os anos 90 aguerridos nas estratégias de luta pelo direito à terra.

As constantes ocupações de latifúndios improdutivos, e das instituições estatais ligadas a questão agrária, denunciava que a redemocratização do país e a promulgação da Carta Magna, não estancaram as chagas constitutivas das desigualdades sociais no país. Na gestão de FHC, ocorreram dois massacres contra trabalhadores rurais, ligados aos movimentos sócias do campo.

Segundo Oliveira,

Os massacres de Corumbiara e de Eldorado dos Carajás são exemplos ocorridos no governo FHC. Ambos os massacres

representam a posição das elites latifundiárias brasileiras em não ceder um milímetro sequer em relação à questão da terra e da Reforma Agrária. O apoio dos ruralistas à base de sustentação política do governo FHC tem tido como contrapartida duas práticas governamentais: a primeira, posição repressiva aos movimentos sociais; a segunda, no plano econômico, prorrogação – não se sabe até quando – das dívidas destes latifundiários, que não as saldaram. (OLIVEIRA, 1994, p. 191)

Após esse episódio trágico da história brasileira, o Estado precisou agir de forma rápida, para reconhecer a humanidade e direitos dos trabalhadores rurais atacada pela mídia corporativista brasileira, e também urgentemente caricaturar a humanidade do segmento ruralista.

Assim nasceu duas linhas estratégias de conciliação conservadora da questão agrária, a primeira foi a criação do Plano Novo Mundo Rural do governo FHC. Esse plano, se organizava em duas dimensões, a primeira incentivava a agricultura familiar, e a segunda à ação se deu em torno dos ruralistas, criando uma visão moderna e progressista das suas práticas de monocultura, passando para a população que esse setor é exemplo desenvolvimento para o país, buscando romper com a visão de atividade produtora desvinculada dos meios urbanos.

Conforme Fernandes,

A palavra agronegócio é nova (década de 1990), e é também uma construção ideológica para tentar mudar a imagem latifundista da agricultura capitalista. O latifúndio carrega em si a imagem de exploração, trabalho escravo, extrema concentração da terra, coronelismo, clientelismo, subserviência, atraso político e econômico. É, portanto, um espaço que pode ser ocupado para o desenvolvimento do país: latifúndio está associado à terra que não produz e pode ser usada para reforma agrária (FERNANDES, 2010, p.37)

No circuito interrupto da expressão do poder o setor agropecuário buscou garantir a presença de seus representantes tanto os próprios agropecuaristas se tornando figuras públicas, bem como financiando representantes de seus interesses no cenário político nacional, em todas as instâncias, inicialmente angariando fundos para as campanhas eleitorais para deputados federais, senadores, deputados estaduais, governadores e presidente da república.

Os representantes do *agro-business*, mato-grossense, compõe na atualidade a Bancada Ruralista, os representantes dessa região estão hoje em dois instancias de representatividade o primeiro são os segmentos que se instalaram permanentemente no poder como o deputado federal Carlos Bezerra, e os irmãos Júlio e Jaime Campos, esses empresários do agronegócio estão sempre transitando nas instâncias de poder, já foram governadores, senadores e deputados.

A partir dos anos 2000, os representantes do Novo Mundo Rural, se reafirmam no cenário político nacional com o discurso de desenvolvimento para a região passam a compor o espaço público o atual Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Blairo Maggi, que praticamente sai do anonimato para assumir a gestão do estado do Mato Grosso entre 2002 a 2006 e se reelege de 2006 a 2010. O quadro abaixo representa os políticos eleitos na última eleição e o cargo que ocupam.

**Tabela 9-** Representantes Políticos de Mato Grosso de 2014-2018

Nome	Partido	Período	Cargo	Representação
Wellington Fagundes	PR	2015-2023	Senador	Agropecuária
José Medeiros	PODE	2011-2019	Senador	Agronegócio
Rodrigues Palmas	PR	2011-2019	Senador	Agropecuária
Nilson Leitão	PSDB	2014-2018	Deputado Federal	Pecuarista
Adilton Sachitti	PSDB	2014-2018	Deputado Federal	Agronegócio
Sâguas Moraes	PT	2014-2018	Deputado Federal	Político por profissão
Carlos Bezerra	PMDB	2014-2018	Deputado Federal	Agropecuária
Fabio Garcia	PSD	2014-2018	Deputado Federal	Agropecuária
Ezequiel FONSECA	PP	2014-2018	Deputado Federal	Agronegócio
Victorio Galli	PSC	2014-2018	Deputado Federal	Bancada Evangélica

**FONTE:** Carta Capital 2018.elaboração autora

A representação política no estado de Mato Grosso, entre os grandes produtores de grãos e carne de corte para exportação, demonstra como a elite local gerencia as instituições estatais para o atendimento de suas necessidades.



O Ministro Blairo Maggi, desde sua iniciação no espaço público, buscou investir em infraestrutura no seu polo produtivo no município de Sapezal, em seu primeiro mandato como governador através do (co) financiamento entre o estado mato-grossense e a União construiu a BR 364, que liga Sapezal a Porto Velho no estado de Rondônia. Dois anos após a criação da BR 364, o então governador e empresário Blairo Maggi, dono da empresa Hermasa Navegação da Amazônia S.A, sediada em Itacoatiara, Amazonas (AM), anuncia a construção do porto em Porto Velho.

Segundo a Sefaz,

Três milhões de toneladas de soja que saem de Mato Grosso ganham como destino o mercado internacional por meio do porto instalado na capital do estado de Rondônia, em Porto Velho. O volume representa cerca de 15% da produção total da oleaginosa no estado. Somente uma das empresas que operam no Porto com transporte de grãos, a Hermagi, recebe em torno de dois milhões de toneladas de soja dos produtores mato-grossenses. (MATO GROSSO, SEFAZ,2012)

O ex governador Blairo Maggi, em seus dois mandatos, investiu grandes somas do fundo público em setores estratégicos para o escoamento de soja, milho e algodão, outra estratégia de beneficiamento ao agronegócio foi por meio dos incentivos fiscais, que duplicaram na concessão aos grandes produtores de insumos no estado.

Uma das estratégias de beneficiamento por meio dos incentivos fiscais, foi o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza de Mato Grosso (FECEP/MT), esse fundo criado na primeira gestão de Blairo Maggi trazia uma singularidade em comparação aos fundos criados em outros estados brasileiros, e até mesmo em relação ao Fundo Nacional de Combate à Pobreza, que serviria como norteador para os estados e municípios.

O ex governador Blairo Maggi quando instituiu o FECEP/MT, pela Lei Complementar Nº 144 de dezembro de 2003, que estabelece a cobrança de 2% do Impostos sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS), de produtos supérfluos, como tributo autônomo, cobrado a parte e de forma diferenciada do ICMS, especialmente aos contribuintes do fundo por doações.

Neste sentido o FECEP/MT, não possuía fonte de arrecadação, uma vez que, devia se criar um tributo diferente para ser sua fonte. Fato esse que é inconstitucional segundo o artigo 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Emenda Constitucional nº 31 de 2000, que no § 1º que estabelece ser função da União criar novo tributo, não cabendo aos estados e municípios legislar sobre tributação, mantendo o determinado no artigo 167, capítulo IV da Constituição Federal de 1988.

Outro ponto que fica a critério de interpretação, é no que concerne aos contribuintes optativos por doação, no § 5º da Lei Complementar Nº 144/2003, fica disposto que os setores produtivos que optarem pela doação ao FECEP/MT, ficam automaticamente circunscrito na Lei Nº 7.959 de 25 de setembro de 2003, segundo o artigo 3º

- I - do Fundo de Desenvolvimento das atividades vinculadas às Secretarias específicas;
- II - de dotações orçamentárias e repasses do Governo do Estado de Mato Grosso;
- III - de repasses do Fundo Constitucional do Centro-Oeste - FCO, resguardadas suas normas e condições operacionais;
- IV - de transferências e repasses da União e municípios;
- V - de empréstimos e repasses de instituições e fundos destinados ao financiamento de políticas de desenvolvimento social, econômico e regional;
- VI - de incentivos fiscais;
- VII - de convênios, doações, fundos, contribuições e outras fontes de receita que lhe forem atribuídas. (MATO GROSSO, LEI Nº 7.958, 2003)

Em nenhuma das leis, se encontra transparência no quantitativo a ser repassado aos FECEP/MT, somente fica posto que os doadores terão direito à isenção de 50% a 100% do ICMS pago ao cofre público do estado de Mato Grosso.

Para apreciar a dimensão da Lei 7.958/2003, partimos dos dados da Secretaria de Fazenda de Mato Grosso (SEFAZ) baseando-se nos setores que declaram doadores do FECEP/MT, o quadro abaixo busca trazer uma estimativa das renúncias fiscais praticada pelo Estado.

**Tabela 10-** Quantidade de Empresas Doadoras do FECEP/MT, que são beneficiárias de incentivos fiscais

<b>ANO</b>	<b>Quantidades de Novas Empresas Doadoras do FECEP/MT</b>	<b>Quantidades total</b>
<b>2003</b>	0	0
<b>2004</b>	1	1
<b>2005</b>	18	19
<b>2006</b>	14	33
<b>2007</b>	60	93
<b>2008</b>	44	137
<b>2009</b>	49	186
<b>2010</b>	65	251
<b>2011</b>	106	357
<b>2012</b>	101	458
<b>2013</b>	133	591
<b>2014</b>	197	788

**FONTE:** SEFAZ/MT (2016) elaboração da autora

Verifica-se que o quantitativo de empresas doadoras do FECEP/MT, que se beneficiaram dos incentivos fiscais determinados pela Lei Nº 7.958/2003, provoca uma ascendência constante e uma intensa adesão. Conforme dados do SEFAZ/MT (2016) no final do ano de 2014 o FECEP/MT contava com 788, empresas doadoras, essas proporções revertidas em soma de arrecadação apontavam para um quantitativo anual de mais de R\$ 392 milhões de reais em renúncia fiscal, para o acumulado entre o ano de 2007 a 2014 o total de 4.34 bilhões, que escoam do fundo público pelo convenio do FECEP/MT, essa pratica iniciada em 2003, aparecem nos dados orçados nas leis orçamentarias do Estado. O gráfico abaixo demonstra o percentual evolutivo da adesão de empresas ao FECEP/MT no período de 2003 a 2014.

**Tabela 11**

Porcentagem da Adesão de Empresas ao FECEP/MT

<i>Ano</i>	<i>Porcentagem</i>
2003	0
2004	100
2005	94.74
2006	42.42
2007	64.52
2008	32.12
2009	26.34
2010	25.9
2011	29.69
2012	22.05
2013	22.5
2014	25

FONTE: SEFAZ/MT (2016) elaboração da autor

**Tabela 12 – Montantes Totais Estimados em Renúncia de ICMS por meio do FECEP/MT e PRODEIC – 2003 a 2014 – valores nominais**

Ano	Qtde. Novas Empresas	Qtde. Total	R\$ 3 bilhões	R\$ 3.3 Bilhões	R\$ 3.5 Bilhões
2003	0	0	-	-	-
2004	1	1	3.807.107	4.187.817	4.441.624
2005	18	19	72.335.025	79.568.528	84.390.863
2006	14	33	125.634.518	138.197.970	146.573.604
2007	60	93	354.060.914	389.467.005	413.071.066
2008	44	137	521.573.604	573.730.964	608.502.538
2009	49	186	708.121.827	778.934.010	826.142.132
2010	65	251	955.583.756	1.051.142.132	1.114.847.716
2011	106	357	1.359.137.056	1.495.050.761	1.585.659.898
2012	101	458	1.743.654.822	1.918.020.305	2.034.263.959
2013	133	591	2.250.000.000	2.475.000.000	2.625.000.000
2014	197	788	3.000.000.000	3.300.000.000	3.500.000.000
<b>TOTAL</b>			<b>11.093.908.629</b>	<b>12.203.299.492</b>	<b>12.942.893.401</b>

FONTE: SEFAZ/MT (2016) elaboração SEFAZ

Tendo como ponto de partida os dados do SEFAZ, proporciona-nos um quadro de estimativas das projeções do desfalque ao cofre público do estado mato-grossense, que o montante anual de 3 bilhões, desde 2003 sendo retirado do orçamento estadual por meio de associação ao FECEP/MT e o PRODEIC, significa um ônus total de mais de 11 bilhões não arrecadados do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), esse valor deixou de integrar o orçamento estadual. Cogitando a estimativa crescente de adesão, FECEP/MT e

PRODEIC, projeta-se para o futuro entre 2019 a 2020 uma isenção aproximadamente de 12, 2 bilhões em renúncia fiscal.

Observa-se que desde de 2003, a política tributária do estado mato-grossense, tem adotado medidas de isenção fiscais, por meio das renuncias fiscais promovidas pelo PRODEIC e pelo FECEP/MT, essa ação tem sido utilizada amplamente.


A retorica que circunda essa escolha política é revestida de uma direção de desenvolvimento regional, conforme o Plano de Longo Prazo de Mato Grosso no qual refere-se que as renuncias fiscais aliviam pontos de estrangulamento de desenvolvimento econômico local, por intermédio de criação de postos de empregos, de fortalecimento das atividades econômicas existentes e, assim promover o desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais e sociais. (MATO GROSSO, 2012, p.79)

Segundo Berchieli; Figueiredo e Bonjour

A responsabilidade estatal aumenta, uma vez que cabe a cada governo conciliar desenvolvimento econômico e redução das desigualdades regionais num ambiente que estimula a competição em detrimento da cooperação, como é o caso dos incentivos fiscais. Na origem da política fiscal estão as desigualdades regionais do país e a limitação de recursos internos para investimentos capazes de atenuar tais desigualdades. Tendo isso em conta, pode ser oportuno para cada estado, considerando isoladamente, entrar nesse jogo, sobretudo se suas chances de atrair investimentos sem incentivos são diminutas. Cria-se novos empregos, diversifica-se a produção local, as indústrias incentivadas atraem outras que são suas fornecedoras, o que por sua vez expande o nível de emprego e a renda da região. (BERCHIELI; FIGUEIREDO; BONJOUR,2014, p.72)

No estado mato-grossense, as concessões vêm sendo praticadas sem uma fiscalização efetiva, que possa correlacionar se estas medidas vêm atingindo seu objetivo de minorar as desigualdades locais e promover emprego para geração de um desenvolvimento social que atinja toda população regional. O quadro abaixo demonstra grandes empresas beneficiadas pela pratica de renúncia fiscal grifado em amarelo está a empresa AMAGGI do ex governador Blairo Maggi e a *American Beverage Company* (AMBEV), uma grande multinacional produtora de bebidas.

**Tabela 13-** Empresas beneficiadas pela renúncia fiscal em 100% do ICMS

 <b>GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO</b> <b>SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO</b> Assunto do Arquivo: PRODEIC Título do Arquivo: EMPRESAS INCENTIVADAS COM FRUNÇÃO INTEGRAL Setor: SUPERINTENDÊNCIA DE PROGRAMAS DE INCENTIVOS				
N.	EMPRESAS	CNPJ	INSCRIÇÃO ESTADUAL	PROTOCOLO
1	A. C. INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE LATICÍNIOS LTDA	10.901.515/0001-16	13.374.799-9	788.893/09
2	ACHILES ROBERTO BASSO - SEMEAR AGRÍCOLA	07.446.352/0001-14	13.306.568-5	596.966/09
3	AÇOBETT INDÚSTRIA METÁLICA E COMÉRCIO LTDA	02.465.581/0001-62	13.037.922-0	817.816/11
4	ACOFER INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA	03.989.217/0003-26	13.074.618-5	264.616/16
5	ACOFER INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA (L/07/04 à	03.989.217/0019-93	13.235.550-6	NT
6	ACOMETAL IND. DE REVESTIMENTOS TERMO-ACÚSTICOS LTDA	04.686.681/0001-44	13.204.490-0	81.096/08
7	ACREFORT INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE RAÇÕES LTDA	08.811.370/0001-10	13.338.083-1	579.199/12
8	ADM DO BRASIL LTDA	02.003.402/0024-61	13.210.491-1	131.109/06
9	AGRÍCOLA ALVORADA LTDA	04.834.422/0008-51	13.358.995-3	35.929/14
10	AGRÍCOLA FERRARI LTDA	51.748.483/0003-24	13.337.889-6	705.854/10
11	AGRÍCOLA ZANELLA LTDA	17.690.390/0001-71	13.477.686-0	505.950/13
12	AGROINDUSTRIAL CAMPO REAL LTDA	11.636.261/0001-19	13.388.645-0	884.712/10
13	AGROINDUSTRIAL CAMPO REAL LTDA	11.636.261/0002-08	13.452.837-9	582.401/12
14	AGROTORÇA IND E COM DE RAÇÕES LTDA	12.648.456/0001-41	13.401.826-5	379.996/11
15	ALADIR APARECIDA FARINHA & CIA LTDA	06.104.328/0001-34	13.245.674-5	541.349/11
16	ALIMENTOS MASSON LTDA	00.810.218/0001-10	13.015.164-5	78.752/12
17	<b>AMAGGI EXPORTAÇÃO E IMPORTAÇÃO LTDA</b>	77.284.254/0023-67	13.324.155-6	151.276/06
18	<b>AMBEV S.A. (antiga COMPANHIA DE BEBIDAS DAS AMÉRICAS)</b>	07.326.557/0019-39	13.499.305-5	357.950/07
19	AMPAVA INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE BEBIDAS MULTIMARCAS LTDA	78.751.570/0001-97	13.252.720-0	380.013/11
20	ANANDA METAIS LTDA	04.215.721/0007-65	13.375.403-7	431.232/09
21	ANHAMBI ALIMENTOS LTDA	36.966.422/0001-63	13.130.847-5	684.939/14

Fonte: SEDEC/MT (2018) elaboração SEDEC/MT

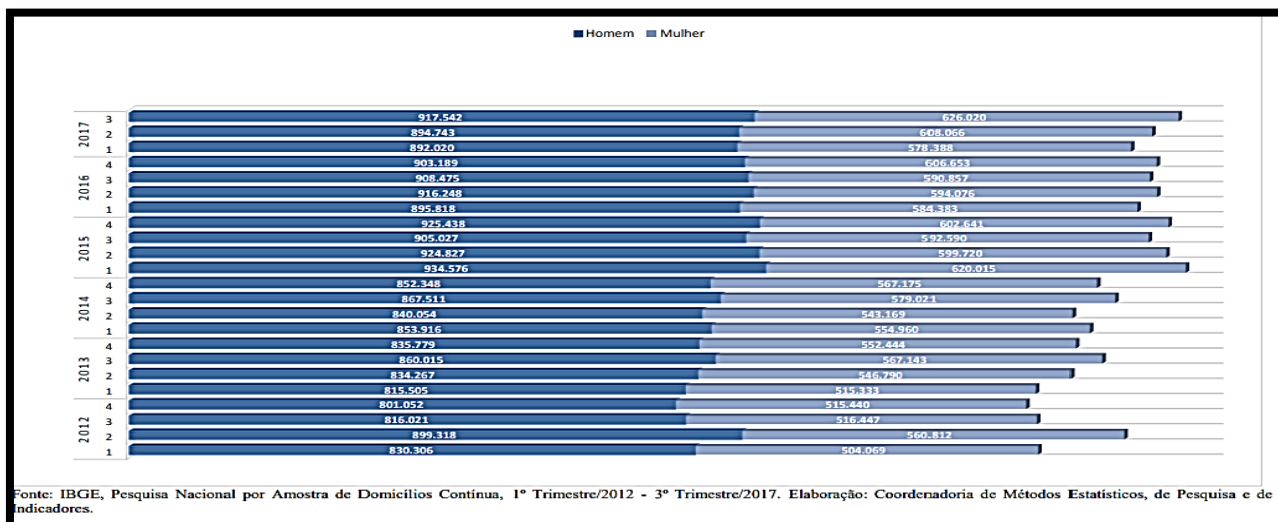
Em Mato Grosso a concessões de incentivos fiscais, não possuiu critérios claros sobre concessão e direcionamento de desenvolvimento, podendo assim, ser um instrumento para burlar com o pagamento de impostos, a AMBEV está cadastrada no Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso (PRODEIC) desde 2012 com incentivos fiscais de 100% de ICMS, conforme a SEFAZ (2017) a AMBEV tem 385 postos de empregos diretos e 88 indiretos.

A empresa AMAGGI tem 108 postos de empregos diretos e 324 empregos indiretos. Se levarmos em conta que esses postos de empregos diretos e indiretos nessas empresas se mantem inalterados desde 2012, surgi-nos o questionamento em relação essa pratica de renuncias fiscais se tem conseguido reduzir os níveis de desigualdade local? Tendo como parâmetro o emprego como forma de acesso aos bens de consumo.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do ano de 2017, o número de pessoas ocupadas em postos de empregos formais no estado mato-grossense, vem mantendo um quadro de empregos quase inalterados, sem um surgimento efetivo de novos postos de emprego.

## Gráfico 2

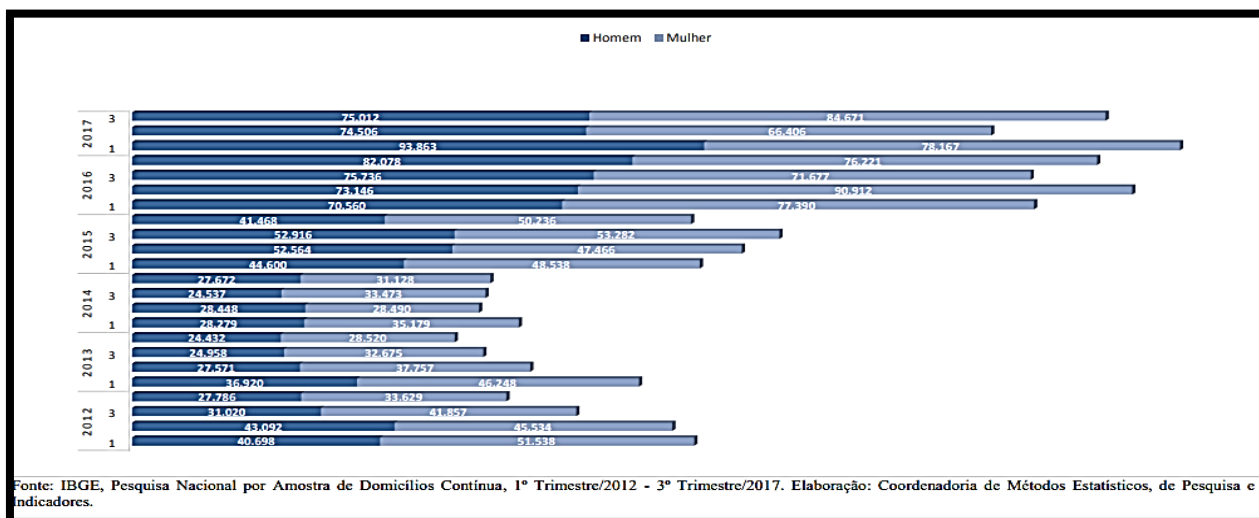
### Postos de Empregos Formais em Mato Grosso entre 2012 a 2017



FONTE: PNAD (2017) elaboração PNAD

## Gráfico 3

### Evolução de Desocupados em Mato Grosso entre 2012 a 2017



FONTE: PNAD (2017) elaboração PNAD

Uma interpretação dos gráficos 2 e 3, demonstra que o setor de empregos no Estado vem se mantendo linear, entretanto o gráfico 3 nos evidencia uma constante evolução no número de pessoas desempregadas em Mato Grosso.

Conforme BERCHIELI, FIGUEIREDO e BONJOUR,

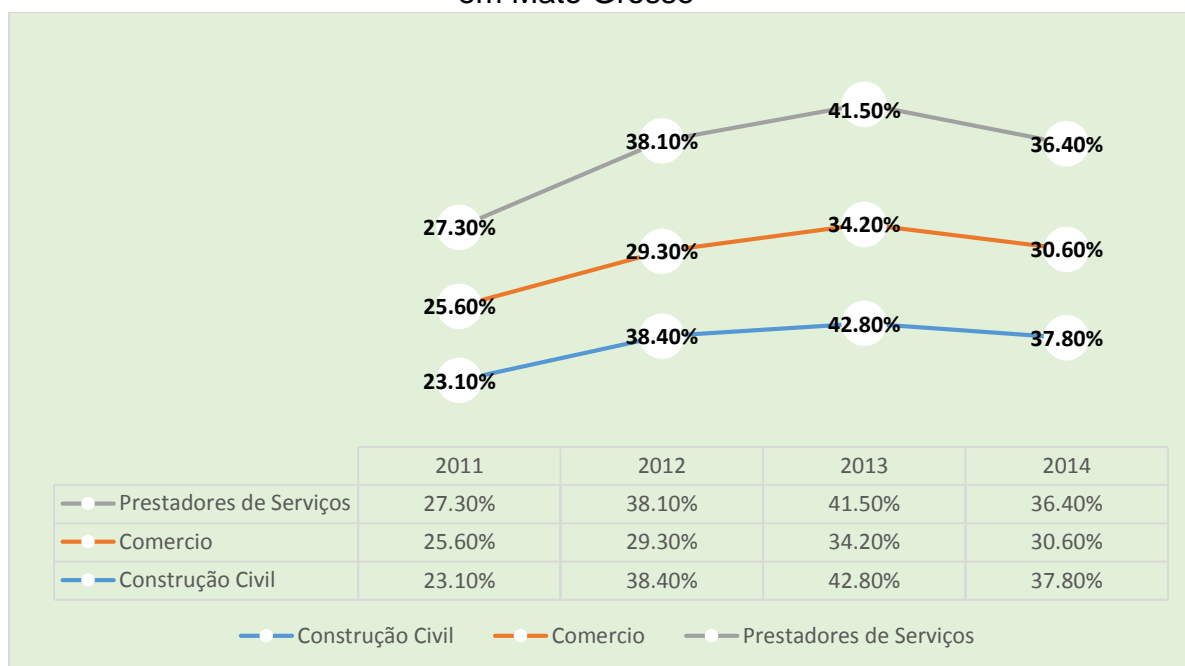
Os incentivos fiscais, praticados no estado de Mato Grosso facilitavam a adoção de novas tecnologias, mas, ao contrário do

que se esperava, não geravam os empregos desejados, chegando a até mesmo desempregar, haja vista uma tendência das empresas em intensificar o uso de capital (BERCHIELI, FIGUEIREDO e BONJOUR, 2014, p. 74).

No Relatório de Avaliação de Desenvolvimento de Mato Grosso no período de 2009 a 2014 de Nº 09, da Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN-MT), sobre mercado de trabalho na região mato-grossense, apontam os anos de 2012 a 2013, com taxas de empregos elevados na área de serviços, com maior concentração de oferta na capital Cuiabá. O gráfico abaixo demonstra a evolução da oferta de emprego e as áreas que mais ofertaram vagas.

#### Gráfico 4

Postos de Empregos Ocupados e Setores de Oferta no período de 2012 a 2014 em Mato Grosso



**FONTE:** Dados do Relatório SEPLAN/MT (2015) elaboração da autora

Entre os anos de 2012 a 2013 o Estado mato-grossense registra o melhor nível de empregabilidade por pessoas entre 24 a 45 anos de idade, com maior oferta para homens segundo PNAD (2014), esse cenário interno de crescimento de postos formais de emprego é reflexo das obras de infraestrutura na capital mato-grossense devido ao megaevento mundial ocorrido em 2014 no país, no

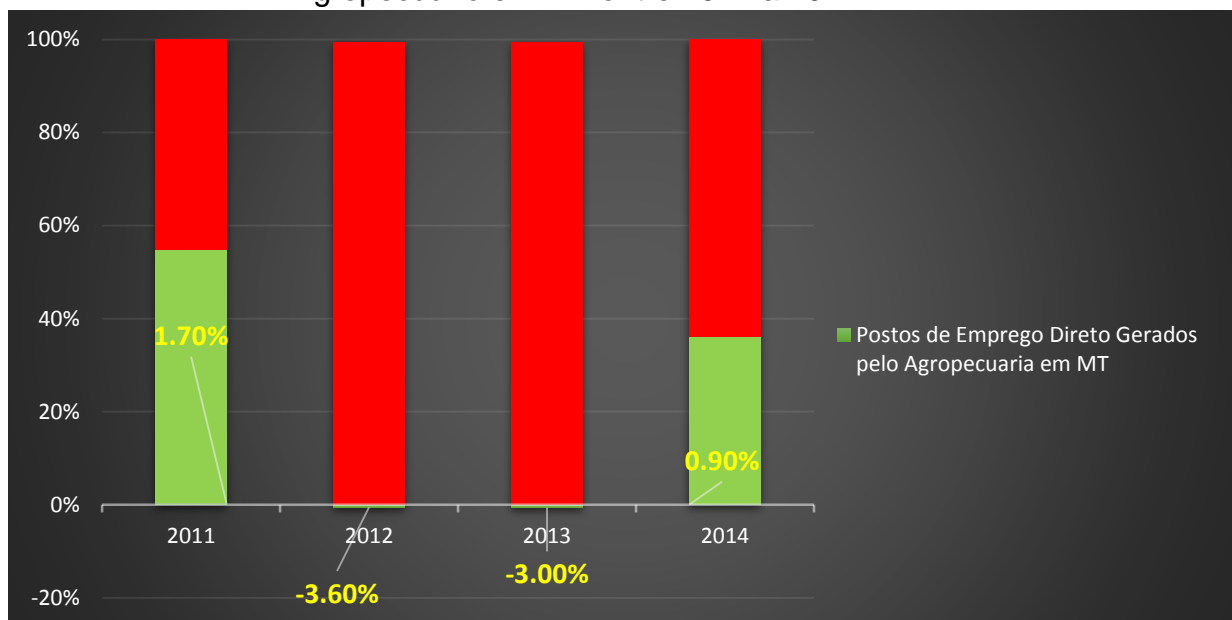


qual Cuiabá sediou três jogos. A partir de 2014, já se observa um declínio na ocupação e oferta de empregos.

Conforme SEPLAN (2015), em comparação a outras áreas produtivas que concentram a População Economicamente Ativa (PEA) de Mato Grosso, a esfera econômica do setor produtivo da Agropecuária apresenta nos anos de 2012 e 2013, o pior quadro de empregabilidade, demonstrando uma queda acentuada nesses dois anos.

### Gráfico 5

Demonstrativo de Postos de Empregos Diretos Gerados pelo Setor Agropecuário em MT entre 2011 a 2014



FONTE: Dados do Relatório SEPLAN/MT (2015) elaboração da autora

Ao correlacionar esses dados, um cenário contraditório se apresenta a luz, guiando-nos, a reflexão das estratégias de desenvolvimento econômico apresentado para a região de Mato Grosso nos últimos 15 anos.

Um marco para analisar esse direcionamento político econômico é o Plano de Longo Prazo de Mato Grosso: Macro objetivos, metas globais, eixos estratégicos, criado em 2003 conhecido como MT+20, esse plano tem 12 Macro-Objetivos, entre os eixos estruturantes dessas metas se encontra, o debate referente a carga tributária do Estado, sobre os produtores do setor Agropecuário, e coloca o PRODEIC, como alternativa para esse

estrangulamento do desenvolvimento econômico da região, o sexto Magro-Objetivo do MT+20 é reduzir a pobreza e diminuir os riscos sociais. (MATO GROSSO, MT+20, 2003, p.40).

Em 2011, o MT+20, passa por uma revisão, na gestão de Silval Barbosa, e nessa revisão apresenta uma preocupação com o declínio da arrecadação pública do ICMS, e desta forma o Estado deveria procurar diversificar e ampliar o setor de produção.

Conforme MT+20,

Em 2011 o Plano passou por uma revisão com a participação de dirigentes, técnicos do Governo e representantes da sociedade, com o objetivo de contemplar as análises e as percepções das estratégias de desenvolvimento começadas em 2003. Parte-se para buscar a ampliação de setores produtivos para consolidar os avanços já alcançados e tornar mais eficaz as ações previstas para promover o desenvolvimento do Estado. Espera-se também equalizar a arrecadação tributária do ICMS, abdicadas nos últimos anos, pelos programas de renúncia fiscal, posicionamento necessário para o desenvolvimento regional, para a promoção de empregos e para diminuir as desigualdades locais. (MATO GROSSO, MT+ 20, 2012, p.62)

Ao contra referenciar os dados expostos nessa análise, e os objetivos do PRODEIC, do FECEP/MT e do MT+20, que tem pontos em comum de atuação que é desenvolvimento local para amenizar a desigualdade social. Observa-se arranjos políticos, descompromissados, com a arrecadação do fundo público, tão necessário para o financiamento das políticas sociais, que são instrumentos indispensáveis ao combate e erradicação da pobreza, em outra dimensão social de maior investimento público em socialização dos recursos públicos como mecanismos de minoração das desigualdades estruturante de nossa sociedade inserida no modo organizativo de relações sociais determinadas pelo modo de produção e acumulação capitalista, com fatores agravantes de expropriação devido a relação escolhida pelas elites dominantes nacional, de dependência ao capital externo.

O direcionamento político e econômico do estado mato-grossense nas últimas décadas, vem demonstrando que a opção pela indicação de renúncias fiscais ligadas aos produtores de commodities, não atingem as metas de

desenvolvimento para diminuir as desigualdades locais, devido sua origem de não produtora de valor agregado. Os commodities são os insumos em sua origem primaria, a produção desses produtos quase não emprega mão de obra, essa tendência de organização social tende a agravar as dimensões da pobreza, uma vez que, é fator estruturante da desigualdade social.

Conforme Carcalholo,

[...] na economia dependente, uma distribuição regressiva tanto da renda quanto da riqueza, bem como a intensificação das mazelas sociais, aprofundando uma característica já própria de qualquer economia capitalista. Dessa forma, podem ser elencados os seguintes componentes da dependência: a) super-exploração da força de trabalho; b) transferência de valor para as economias centrais no plano do comércio internacional (troca desigual); c) remessa de (mais) valor para as economias centrais, sob outras formas (pagamento de juros e amortizações de dívidas, transferências de lucros e dividendos, pagamento de royalties, vendas de commodities etc.); d) alta concentração de renda e riqueza; e ) agravamento dos problemas sociais. Mais do que o conjunto desses cinco elementos, o que define a condição dependente é a sua articulação concreta, no que pode ser definido como a forma, de fato, como se desenvolve o capitalismo dependente. (CARCALHOLO,2013, p. 200)

Dentro da lógica capitalista, a maneira pela qual a maioria das pessoas conseguem sobreviver é pela venda da força de trabalho, em um estado pautado na produção de matéria prima, o desenvolvimento de postos de emprego ficara ao longo dos anos estagnada e em muitos períodos apresentando declínio. Isso demonstra que a dimensão da desigualdade no Estado, não encontrará no setor agropecuário ressonância para a distribuição de renda. O que é intrigante nesse cenário é a permanencia desse padrão de orientação político e econômico de centralização dos recursos públicos nesse setor.

Segundo Pacheco e Pereira,

[...] o aumento da pobreza e da desigualdade nunca é visto como dano colateral, mas, no melhor dos casos, um problema da economia, já que concebem a pobreza como um óbice individual. Ou melhor, em um mundo supostamente repleto de liberdade e oportunidade, a responsabilidade exclusiva pela pobreza deve-se tão somente aos pobres e não à distribuição desigual da riqueza socialmente produzida. (PACHECO; PERREIRA, 2017, p. 31)

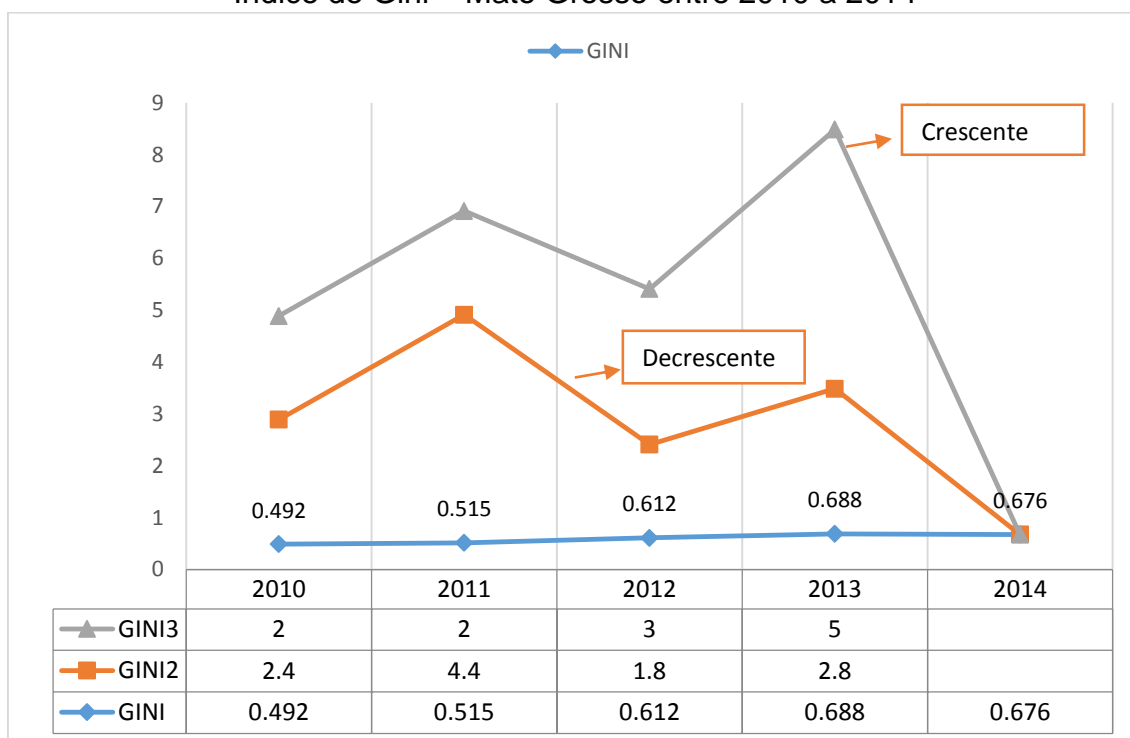
Entre os estados da federação, Mato Grosso apresenta, um dos piores índices de desigualdade entre os mais ricos e os mais pobres, essa realidade de extremos na região, vem se caracterizando em um quadro permanente e imutável de baixos investimentos dos recursos públicos nas políticas sociais, e na outra extremidade ocorre uma dinâmica e extensa prática de locação do fundo público no setor agropecuário, seja através das renúncias fiscais, no financiamento da compra de tecnologia para o setor, no investimento em locais estratégicos de infraestrutura, o estado mato-grossense vem criando um campo de fragilidade das finanças públicas, e isso se reverte em cortes constantes do financiamento das políticas públicas.

Devido ao investimento cada vez menor na seguridade social, Mato Grosso como outros estados brasileiros, vem a partir de 2015 apresentando um processo de pauperização da classe trabalhadora, que vem vivenciando uma agudização da pobreza. Esse cenário no estado mato-grossense vem exigindo a reflexão sobre os processos de elevação da concentração de renda por parte da elite local.

Os anos entre 2010 a 2014, são demarcados como o período no qual Mato Grosso, diminuiu drasticamente os índices de extrema pobreza, os dados do IPEA (2015) demonstram uma elevação do coeficiente Gini, utilizado para medir a distribuição de renda.

**Gráfico 6**

Índice de Gini – Mato Grosso entre 2010 a 2014

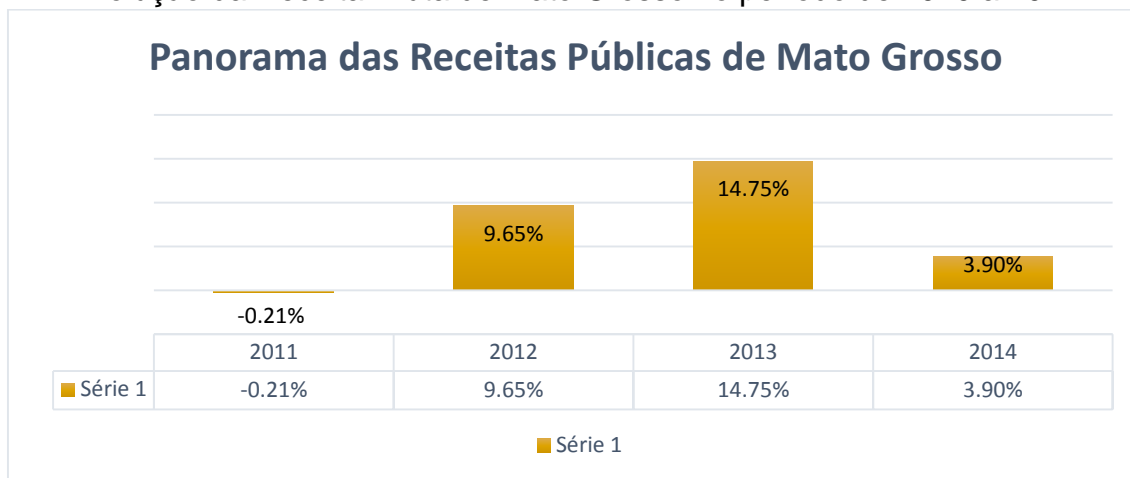


**FONTE:** Dados do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) 2015. Elaboração da autora

O gráfico 6 apresenta um cenário de distribuição de renda entre a população mato-grossense mais equânime, entretanto essa melhora no acesso a riqueza social é apresentada pela intensificação da demanda do setor da construção civil entre 2011 a 2013, essa elevação foi desencadeada pelo repasse da União para as obras de infraestrutura do mundial de 2014, esses dados também demonstram que a economia ligada somente ao agronegócio não desencadeia os efeitos necessários ao combate da desigualdade.

### Gráfico- 7

Evolução da Receita Bruta de Mato Grosso no período de 2010 a 2014



**FONTE:** Secretaria de Fazenda do Estado de Mato Grosso e Balanço Geral do Estado, em medidas de arrecadação do ICMS, elaboração da autora.

A análise do cenário regional sob a ótica econômica, política e social permite vislumbrar um quadro, que indica a dimensão do desafio para superar e erradicar a pobreza no Estado que tem como conformação de sua organização social uma desigualdade estruturante. Uma das manifestações sociais da desigualdade é a pobreza em suas múltiplas expressões de riscos sociais.

Em comparação entre os valores repassados pela União e os valores do Estado, observa-se que os montantes do governo federal, tiveram uma progressão contínua em valores para a manutenção dos programas federais, enquanto os recursos empregados pelo estado mato-grossense mantiveram uma progressividade constante. Porém muito baixo em relação ao investimento social.

Segundo Relatório da Situação Social de Mato Grosso de 2014 da SEPLAN/MT,

Os anos que corresponde de 2010 a 2014, foram os melhores no que tange a redistribuição de renda, como marco de combate à pobreza e da desigualdade em Mato Grosso. Nesse breve período a porcentagem de pobres na população diminuiu de 24,7% para 10,6% uma queda de 58%, em termos proporcionais. Em 2010, 639,8 mil pessoas estavam em situação de pobreza, em 2014 esse número foi reduzido para 270,8 mil, uma queda de 56,3%, ou seja, 369 mil pessoas saíram

da condição da extrema pobreza no Estado. (MATO GROSSO, SEPLAN,2014, p.01)

Desde da década de 1990, o Brasil vem se especializando na focalização do combate da extrema pobreza, sob esse prisma a construção de índices de superação da extrema pobreza vem rompendo com o signo de cidadania, uma vez que as ações do Estado retomam a ideia de necessitados, que tem sua demanda atendida via repasses ínfimos, e que em nada mudam sua condição de sobrevivência. Contudo são eficazes na construção de indicadores sociais.

Em termos de combate à pobreza, a Assistência Social no país, vem se constituindo no espaço do controle dessa pobreza, para Sposati (1991), o campo da assistência social, surge ligada a compreensão de mediadora das desigualdades sociais, direcionada a atender os que menos tem acesso aos bens de consumo.

Conforme Sposati,

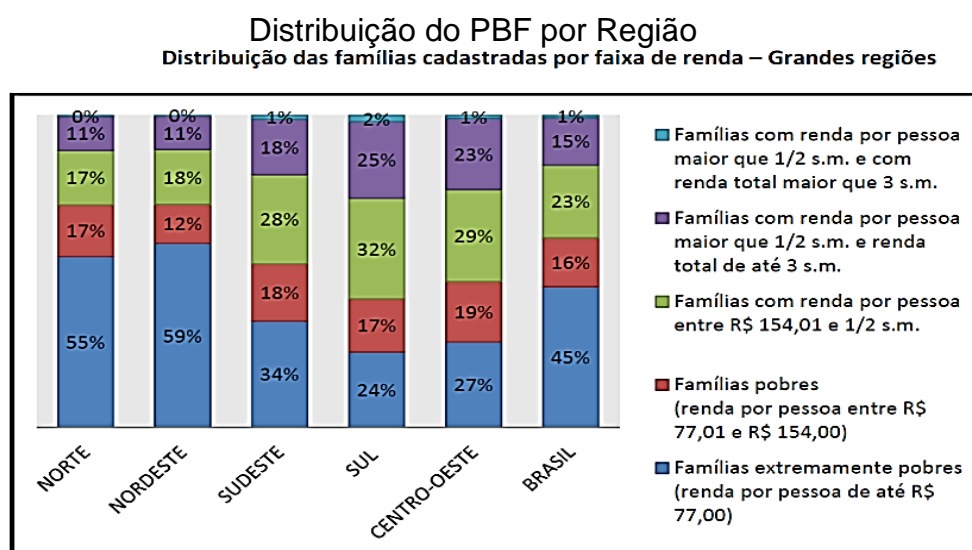
Na sociedade capitalista, a redistribuição vem assumindo a forma de combate à pobreza. A busca de equidade nessa sociedade adquire o formato de garantia e promoção dos direitos sociais, de cidadania, em nome da justiça social. [...] superar a assistência social enquanto ajuda significa conferir-lhe o estatuto de uma política social, isto é, articula-la como proposta universal. (SPOSATI, 1991, p.27)

A política de Assistência Social desenvolvida em Mato Grosso segue a tendência nacional, de redistribuição, com finalidade emergencial para o segmento focalizado na extrema pobreza. Todavia, os projetos e ações são implementados com a finalidade de conter as tensões sócias que pode surgir desses espaços.

A dificuldade de inserir mudanças nos fatores estruturantes da economia brasileira, que possibilita uma grande concentração de renda por parte das elites dominantes, com reflexos nas relações sociais, demarcam como estratégia de ação governamental os Programas de Transferência Condicionada de Renda, implementados nos últimos anos. Para Draibe é provável, também que certas características institucionais dos programas tenham contribuído favoravelmente para sua rápida multiplicação, em especial a flexibilidade e facilidade de implementação[...] (DRAIBE, 2009, p.103).

No tocante ao Programa Bolsa Família (PBF), o estado mato-grossense dentro da federação tem uma baixa cobertura em relação a outros territórios nacionais, são variadas as causas por essa adesão ao PBF, entre essas causas se encontram decisões políticas, dimensão territorial, um número reduzido de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), com quadros reduzidos de funcionários para o atendimento ao público. Ademais o PBF, é um programa que para realizar a transferência de renda tem um conjunto de condicionalidades colocadas aos beneficiários.

### Gráfico 8



**FONTE:** Dados do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), 2014 elaboração MDS

O gráfico a cima demonstra a distribuição PBF por região e quais os critérios de inserção, o PBF está estruturado em três eixos de ação: a transferência de renda, com intuito de aliviar imediatamente a pobreza; as condicionalidades, que reforçam o acesso a direitos básicos na área de educação; saúde e assistência social; e, também as ações e programas complementares que objetivam o desenvolvimento das famílias para superarem a situação de vulnerabilidade. (MDS,2014).

No Plano Plurianual<sup>4</sup> de Mato Grosso 2012 – 2015, está traçado como meta a expansão da cobertura do PBF e outras medidas regionais para combater

<sup>4</sup> O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os



a pobreza e desigualdade social. Nesta direção, fica estabelecido no PPA 2012 – 2015 de Mato Grosso, que por intermédio das políticas de transferência de renda, o Estado vem apresentando de maneira gradativa uma diminuição nos seus índices de extrema pobreza, com significativa melhora no campo social para milhares de famílias mato-grossense.

**Tabela 14- Objetivos e Metas do PPA 2012 – 2015 de Mato Grosso**

Objetivo 0619 – PPA 2012-2015	
IDENTIFICAÇÃO DO OBJETIVO	
Descrição	Melhorar as condições socioeconômicas das famílias pobres e, sobretudo, extremamente pobres, por meio de transferência direta de renda e da articulação com outras políticas promotoras de emancipação.

Bolsa Família - Revisão Cadastral 2014						
	Total de Famílias convocadas para participar da Revisão	Famílias que atualizaram o cadastro e mantêm o perfil	Famílias que atualizaram e melhoraram de vida		Total de Famílias que não atualizaram e saíram do programa	% de não atualização
			Informaram renda superior e saíram do programa	Sairam da extrema pobreza e deixaram de receber benefício básico		
Distrito Federal	11.884	2.424	3.293	2.732	3.435	29%
Goiás	31.415	10.322	7.861	7.636	5.596	18%
Mato Grosso	15.130	4.037	3.830	3.254	4.009	26%
Mato Grosso do Sul	11.260	3.015	3.721	2.317	2.207	20%
<b>Centro-Oeste</b>	<b>69.689</b>	<b>19.798</b>	<b>18.705</b>	<b>15.939</b>	<b>15.247</b>	<b>22%</b>

Fonte: SEPLAN/ MT/PPA 2012-2015 elaboração SEPLAN/MT LEI Nº 9.675/2011

Nos relatórios do MDS (2015), está descrito que os repasses aos beneficiários do PBF, tem como incidência direta a melhora no campo da saúde e da educação da população credenciada. Esses impactos são decorrentes das condicionalidades, que visam a transformação dos fatores sociais que levam a reprodução do ciclo da pobreza entre gerações. Assim na área da educação, o acompanhamento da frequência escolar é um dos condicionantes de permanência no PBF, nos últimos anos devido essa interligação a frequência no estado de Mato Grosso.

objetivos da República. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de 4 anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas. O PPA é construído nas três esferas de poder e define as políticas públicas em níveis federal, estadual e municipal.

**Tabela 15-** Famílias Cadastradas no PBF em MT que estão regulares com as Condicionalidades de frequência escolar e vacinação e o valor do repasse em série histórica

Período	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
FEV/MAR	84,7	82,1	85,1	88,1	86,7	87,6	87,3
ABR/MAI	83,5	82,9	85,9	86,3	85	89,2	86,7
JUN/JUL	84,7	84,9	87,0	86,8	86,1	88,6	86,8
AGO/SET	86,5	88,5	86,8	87,3	90,8	88,1	86,7
OUT/NOV	88,4	88,6	86,6	87,3	92,2	91,7	88,9
% médio	85,6	85,4	86,3	87,2	88,2	89,0	87,3

Fonte: Sistema Presença/MEC, 2015

Ano	1ª Vigência				2ª Vigência			
	Famílias Acompanhadas	%	Crianças Acompanhadas	%	Famílias Acompanhadas	%	Crianças Acompanhadas	%
2009	6.112.420	63,1	3.212.740	68,7	6.332.142	64,5	3.348.644	67,7
2010	6.765.524	67,5	3.894.495	69,0	7.254.691	68,4	4.260.109	69,8
2011	7.354.105	70,2	4.245.127	71,0	7.247.353	71,9	4.045.857	72,2
2012	7.514.018	72,8	4.155.155	73,1	8.689.047	73,1	5.175.023	72,8
2013	8.688.863	73,2	5.215.865	73,0	8.698.858	73,4	5.108.200	73,1
2014	8.860.677	73,3	5.314.975	72,3	9.131.979	75,2	5.581.683	74,0
2015	8.889.141	73,9	5.509.186	72,9	8.895.725	76,8	5.425.411	75,6
Média	7.740.678	70,6	4.506.792	71,4	8.035.685	71,9	4.706.418	72,2

Ano	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%
2010	27.501,50	26,10%	47.632,56	27,03%	47.720,38	26,69%
2011	18.929,00	17,97%	40.358,75	22,90%	44.095,88	24,66%
2012	-	-	-	-	-	-
2013	1.770,00	1,68%	1.891,43	1,07%	1.891,43	1,06%
2014	10.801,45	10,25%	12.211,44	6,93%	12.211,44	6,83%
2015	23.221,30	22,04%	27.500,53	15,61%	27.500,53	15,38%

**FONTE:** SENARC/MEC/MS/MDS. Base de Averiguação dos dados cadastrais dos beneficiários do PBF em Mato Grosso (2015) elaboração SENARC

A tabela 15 traz informações sobre a situação das famílias mato-grossenses inseridas no PBF, e que respondem as condicionalidades do programa abrange os 141 municípios de Mato Grosso. Em relação as condicionalidades, conforme dados do MDS, o acompanhamento da frequência escolar, tendo como princípio avaliativo o último semestre de 2015, atingiu o

percentual de 89,9%, para crianças e adolescentes entre 06 e 15 anos. Para o percentual de jovens entre 16 a 17 anos, o índice é de 76,4%, demonstrando que esse público tem uma evasão escolar maior.

Nos indicadores de saúde o percentual de crianças entre 0 e 5 anos vacinas atinge o percentual de 97,9%. Essas informações denotam que o PBF, tem se tornado um instrumento de interligação de políticas públicas no atendimento a famílias em risco social, os programas sociais de distribuição de renda tem sido uma opção governamental para reduzir a extrema pobreza e melhorar os indicadores sociais.

Segundo Boschetti,

Os dados estatísticos, sabemos, são insuficientes para retratar a real condição de vida daqueles que os estudos denominam de “pobres” e “índigentes”. Para além do que os dados podem indicar empiricamente sobre distribuição valorativa de rendimento, é fundamental considerar que a condição vivida de pobreza é muito mais que falta de rendimento. Ela revela, objetivamente, o não acesso da classe trabalhadora à riqueza socialmente produzida. Ela coloca a nu a face mais degradante da desigualdade no acesso aos bens e serviços sociais. (BOSCHETTI,2012, p.45)

Como ação de impacto social de curto prazo vários estudos de instituições como IPEA, MDS entre outras entidades, demonstram a eficiência desses programas, contudo a redução da pobreza no país continuas inalterada e a desigualdade estrutural vem crescendo nesse contexto neoliberal iniciado nos idos da década de 90. Neste horizonte se faz necessário a ampliação dos financiamentos nas políticas públicas para minimamente reduzir a pobreza nacional.

Os programas de transferência de renda como viabilizador dos mínimos sociais, vem configurando uma população que sobrevive com um padrão inferior ao básico necessário e que devido ao baixo investimento do Estado, torna-se dependente desses auxílios governamentais, e podem retornar à condição de extrema pobreza, bastando apenas que a compreensão política convirja a liquidação dessas ações.

Conforme Silva; Yazbeck e Giovanni,

Creemos que a postura ideal seja focalizar melhor o gasto social e priorizar os programas de ação mais eficazes, considerando,

efetivamente, os programas sociais em articulação com políticas de desenvolvimento econômico-social capaz de alterar o nível elevado de concentração de renda[...]. Ademais esses programas precisam superar seu direcionamento residual e focalizado nas três esferas políticas. (SILVA; YAZBECK E GIOVANNI,2006, p.119)

A contextualização realizada de algumas das expressões políticas e econômicas de Mato Grosso das últimas décadas, foi para estabelecer a conexão da região mato-grossense enquanto esfera interliga e inter-relacionada com o direcionamento macroeconômico do país. Desta forma a abordagem foi para subsidiar o contexto da gestão selecionada para a pesquisa que tem como representante o ex governador Silval Barbosa, por ser em sua administração que o Estado sai do mapa da extrema pobreza e também o FECEP/MT, vai se tornar uma das fontes de financiamento do programa de redistribuição de renda “Panela Cheia”.

O tópico a seguir vai ser desenvolvido a partir das legislações nacional e estadual que instituiu o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza de Mato Grosso (FECEP/MT), para buscar compreender sua estrutural de legalidade e funcionalidade dentro da esfera pública.

### 3.1 FECEP/MT: HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 204, dispõe o seguinte: as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195.

A Ementa Constitucional nº 42 de 19 de dezembro de 2003, estabelece mudanças no Artigo 204 da Constituição Federal, estipulando as regras de aplicabilidade desses recursos e a proibição da aplicação desses recursos no pagamento de:

- I - despesas com pessoal e encargos sociais;
- II – serviço da dívida pública;
- III – qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiadas (BRASIL, EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 42, 2003)

Segundo Queiroz,

[...] as implicações da Emenda Constitucional 42/2003, que alterou o ente político competente para definir os bens sujeitos a esta tributação, vinculou a sua forma de exigência às condições

definidas na lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, bem como, em seu artigo quarto, convalidou até a data prevista no artigo 79 do ADCT, todos os adicionais criados pelos Estados em desacordo com a Emenda Constitucional 31/2000 e a lei complementar que trata o art. 155, §2º, XII, verificando especialmente as situações nos quais houve majoração de tributo em montante superior ao limite estabelecido pelo artigo 82 do ADCT, em prejuízo à destinação de recursos aos Municípios.(QUEIROZ, 2016,p.304)

A Emenda Constitucional Nº 31 de dezembro de 2000, surge com bases nos critérios do § 1º do art. 153 da Constituição Federal, que permite aos entes federados tributar um adicional em âmbito regional, desde que a tributação adicional obedeça ao § 3º do art. 153 que define como critério para essa disposição a função de seletividade e da essencialidade do produto.

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no art. 82 instituído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000, refere-se da criação dos Fundos de Combate à Pobreza, nos Estados, Distrito Federal e municípios, devendo os referidos fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil.

Conforme o art. 82 da Emenda Constitucional, em seu § 1º e 2º estão dispostos que:

§ 1º Para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distritais, poderá ser criado adicional de até dois pontos adicionais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, sobre os produtos e serviços supérfluos e na condição definidas na lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, da Constituição.

§ 2º Para o financiamento dos Fundos Municipais, poderá ser criado adicional de até meio ponto percentual na alíquota do Imposto sobre serviços ou do imposto que vier a substituí-lo, sobre serviços supérfluos. (BRASIL, EC. Nº 31)

Por meio da Emenda Constitucional nº 31, de 2000, regimenta-se a possibilidade de gerar um adicional sobre a arrecadação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que devem ser destinados ao Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza, em esfera nacional, estadual e municipal. Tal dispositivo organiza o estabelecimento da arrecadação dos Fundos Estaduais de Combate e Erradicação à Pobreza, que poderiam ser

financiados, a partir da cobrança de até dois pontos percentuais na alíquota do ICMS, sobre os produtos e serviços supérfluos.

A cobrança do adicional de dois por cento de determinadas mercadorias e serviços gera questionamentos sobre a legalidade dessa cobrança. A Emenda Constitucional nº 31, de 2000, baseia-se no artigo constitucional 155, § 2º alíneas b, poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços. (BRASIL,1988).

No ato dos adicionais destinados aos fundos estaduais de combate e erradicação à pobreza, o critério de seletividade se realiza pela limitação estabelecida sobre mercadorias e serviços considerados supérfluos, descritos na Emenda Constitucional nº 31, de 2000.

A Emenda Constitucional nº 31, de 2000, também estabelecia prazo de execução dos fundos de combate à pobreza que deveriam vigorar entre 2000 a 2010, esse período era estipulado para todos os entes federados. Contudo no ano da extinção da validade legal do adicional do ICMS, para o financiamento de políticas públicas de combate à pobreza, o Senado Federal aprova a Emenda Constitucional Nº 67, de dezembro de 2010, determina a validade da cobrança dos adicionais de 2% de produtos e serviços supérfluos por tempo indeterminável para a geração de renda para os fundos de combate à pobreza.

Desta forma a EC 67/2010, retira o caráter provisório, do fundo nacional, assim se encontra definido no seu art.1º

Art. 1º Prorrogam-se, por tempo indeterminado, o prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza a que se refere o caput do art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e, igualmente, o prazo de vigência da Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001, que “Dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, na forma prevista nos arts. 79, 80 e 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”. (BRASIL, EC.67,2010)

A EC 67/2010, não aborda a sobre Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) no art. 82, que define o prazo para os fundos de combate à pobreza em níveis estaduais e municipais.

Conforme Queiroz,

Considerando que os dispositivos que estabelecem prazos para fundos de combate à pobreza em momento algum abordam os fundos estaduais previstos no artigo 82 do ADCT, a compreensão legal pare do princípio de temporalidade destes fundos. Se encerrariam quando atingissem no tempo determinado pela EC nº31 de 2000, uma vez que, essa proposta sozinha não atingiria seu o objetivo de acabar com a pobreza. Assim, o que se mostra algo utópico e inalcançável, especialmente se considerarmos que a pobreza ainda existe mesmo nos países com nível de riqueza muito superior ao brasileiro. Tal entendimento acabaria conferindo a este dispositivo um caráter de inequívoca permanência, condição que tornaria inadequada a sua localização no ADCT. (QUEIROZ, 2016, p.306)

Nesse contexto legal que se instaura os fundos, abre-se uma dubiedade no objetivo e fundamento do fundo, uma vez que, ao não ampliar para os estados e municípios por tempo indeterminadamente para sua efetivação, muitos empresários prestadores de serviços e fornecedores de produtos que entram na compreensão dos dispositivos legais de supérfluos, passam a recorrer em âmbito estadual e municipal, para não pagarem o adicional de 2% sobre seus produtos, alegando inconstitucionalidade, nas EC 31/2000 e EC 67/2010, por tributação abusiva . Por outro lado, a EC 67/2010, em seu art. 3º estabelece que todos os setores produtivos do país podem escolherem doar para os fundos, e terem incentivos fiscais.

A EC 67/2010 também modifica a fonte arrecadadora, estipulada na EC 31/2000, que estabelecia o adicional do ICMS, colocando no texto o termo “instituir adicional” de fontes diversas, por meio de doação e de excedente de arrecadação de impostos.

As disposições estruturais do Fundo Estadual de Combate e Erradicação de Mato Grosso (FECEP/MT) que foi criado pela Lei Complementar Nº 144 de 22 de dezembro de 2003, essa lei surge com muitas particularidades na sua formulação em comparação com os determinantes sobre a fonte arrecadadora do Fundo Nacional de Combate à Pobreza (FUNCEP) e fundos criados em outros estados.

Segundo Queiroz,

Nota-se que a legislação de alguns estados tratou o adicional de ICMS destinado a estes fundos como um tributo autônomo, cobrado à parte e de forma diferenciada do ICMS, conforme se vislumbra, com exemplo, do estado de Mato Grosso, que

instituiu sua legislação em 2003, e por durante 9 anos o fundo não gerou saldo, mais foi utilizado amplamente como recursos para isenção fiscal, uma vez, que a LC. Nº 144 de 2003, permitia a adesão ao fundo para respaldo da Lei Estadual nº 7.958, de 2003, conhecida como Lei da Renúncia Fiscal. Esse quadro somente é modificado com o Decreto 1.042/2012, que mantem a opção de adesão por setores produtivos, para o credenciamento na Lei 7.958, mais normativa a cobrança de 2% do ICMS, de produtos e serviços supérfluos, e dessa forma se assemelhando a composição legal dos outros estados e do fundo nacional (QUEIROZ, 2016, p.309)

Após o Decreto 1.042/2012, o FECEP/MT, passa a ter saldo positivo, o fundo continua sendo uma alternativa para os setores produtivos se enquadrarem na Lei de Renúncia Fiscal. O Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza de Mato Grosso (FECEP/MT) registra o aumento de associados, dos mais variados setores produtivos do Estado que estão ligados ao Simples Nacional e que passam a compor a lista dos beneficiados por optar pela doação ao FECEP/MT e corresponderem a Lei Estadual de nº 7.958 de 2003.

No mesmo ano de 2003 no qual o ex governador Blairo Maggi cria o FECEP/MT, ele instituiu o Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso – PRODEIC por meio da Lei Estadual nº 7.958, de 25 de setembro de 2003, esse programa tinha como objetivo o desenvolvimento regional via incentivo fiscal<sup>5</sup>, para ampliar os postos de empregos, de acordo com o estipulado no PRODEIC os grupos prioritários para receber incentivos fiscais se estruturavam por esse grupo produtivo: 1) agroindústria; 2) metalomecânica e de material de transporte; 3) eletroeletrônica; 4) bebidas; e

---

<sup>5</sup> [...]o poder de tributar é do Estado, que possui também o poder de desonerar, ou seja, de reduzir o ônus da carga tributária por meio da concessão de incentivos fiscais. Esse poder de desonerar é imanente ao poder de tributar. Ambos figuram como o verso e o anverso da mesma moeda. A renúncia fiscal, representando a perda voluntária de receitas decorrentes de tributos, equivalendo a subsídios diretos em dinheiro, precisa estar devidamente lastreada em finalidades constitucionais de interesse público, essas renuncias podem ser utilizadas como instrumentos para o alcance das funções estatais alocativa, distributiva ou equalizadora. As subvenções e os subsídios, a nosso ver, configuram incentivos financeiros, implementados no lado das despesas do Estado, e não da arrecadação tributária. As demais hipóteses antes mencionadas se enquadram como incentivos tributários. Na prática, os efeitos financeiros dos benefícios fiscais tributários são equiparáveis aos dos auxílios estatais diretos (subvenções ou subsídios), pois geram uma perda potencial de arrecadação. Essa perda, em nome de opções políticas assumidas, pode ser denominada despesa ou renúncia fiscal. (ASSUNÇÃO,2010, p.22)



5) minerais não metálicos. No texto da Lei também é garantido ao Poder Executivo, a faculdade de inclusão de novos grupos de produção.

Conforme a Lei Estadual nº 7.958, de 25 de setembro em seus artigos 3 e 8, assim definem os percentuais de isenção fiscal:

Art. 1º fruição parcial: na fase de realização dos investimentos propostos, o ICMS incidente sobre os bens, serviços e insumos necessários para as inversões seria diferido (postergado) para pagamento futuro;

Art. 8º fruição integral: após aprovados e confirmados pela Sicme os investimentos, o empreendimento contemplado com essa benesse tributária fruiria descontos na base de cálculo do imposto de circulação de mercadorias. Tendo como referência as resoluções publicadas pelo Condeprodemat, o desconto situava-se entre 50% e 100% da base de cálculo. (MATO GROSSO, Lei 7.958/2003, Art. 3º e 8º).

Para compor o grupo de beneficiados do PRODEIC, as empresas deveriam responder alguns critérios, como estar estabelecida em território mato-grossense, estar em situação regular com a Secretaria de Fazenda do Estado, comprovar estar inscritos em programas de incentivo ao primeiro emprego, apresentar ou apoiar projetos destinados à promoção social, além de implantar e manter programas de treinamento e qualificação de mão de obra, participação dos empregados nos lucros e resultados, oferta de planos de saúde e de atividades de lazer e educação aos trabalhadores, investir em pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias e de controle de qualidade de seus produtos e provar a geração de novos postos de trabalho (MATO GROSSO, Lei nº 7.958/2003, arts. 6º e 7º).

O Decreto 1.042/2012, viabilizou a inserção, de vários setores produtivos do estado mato-grossense, como doadores opcionais do FECEP/MT, essa associação ao Fundo credencia a empresa segundo exigência da Lei nº 7.958/2003, a ter acesso aos incentivos fiscais de 50% a 100%. As empresas doadoras ao FECEP/MT, somente são obrigadas a repassar 2% da arrecadação do ICMS ao fundo quando houver rentabilidade dobrada do seu percentual mensal anterior.

As receitas públicas, são a fonte orçamentaria de programas e ações de combate à pobreza tanto em nível nacional como regional, o orçamento público é peça fundamental para a financiamento de políticas sociais.

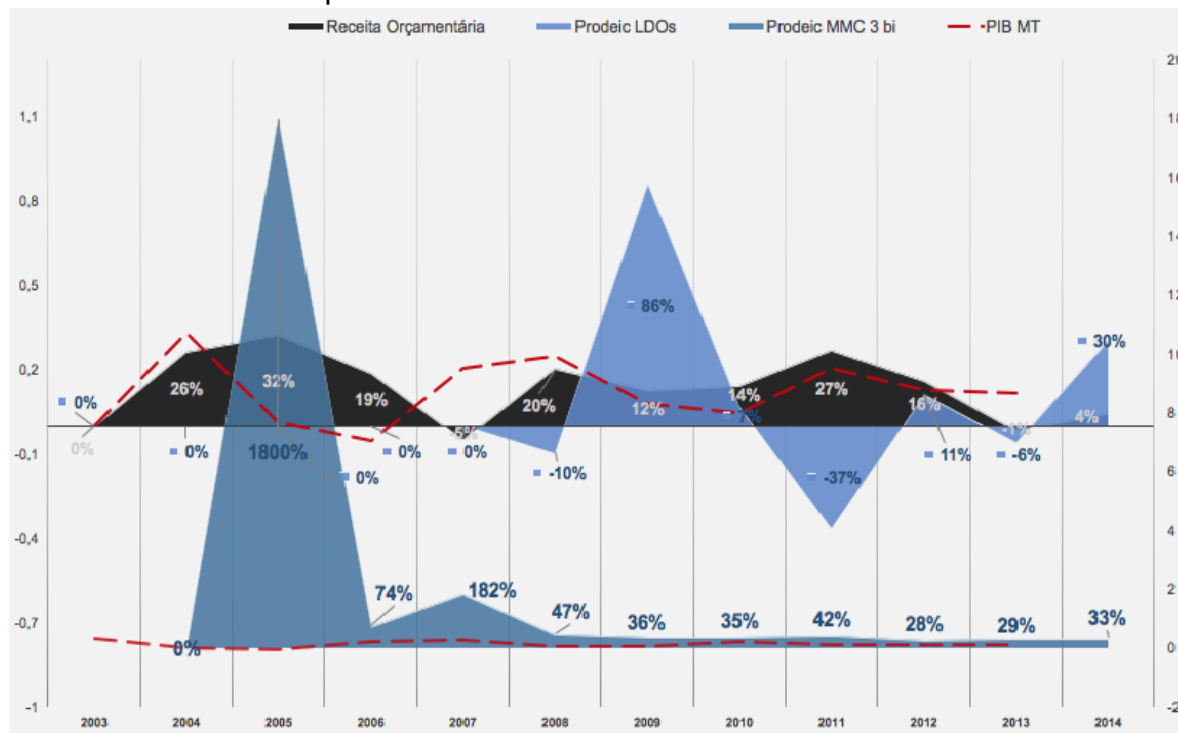
Conforme Salvador,

O fundo público exerce pelos menos quatro funções na economia capitalista: a) o financiamento do investimento capitalista, por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária das empresas e de seus sócios; b) a garantia de um conjunto de políticas sociais que asseguram direitos e permitem também a inserção das pessoas no mercado de consumo, independentemente da inserção no mercado de trabalho; c) assegura vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, e nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas; d) assegura no âmbito do orçamento público a transferência na forma de juros e amortização da dívida pública para os detentores do Capital Portador de Juros (CPJ) (Salvador, 2017, p. 428-429)

Abordamos o PRODEIC, por estar legalmente associado ao FECEP/MT, nas fontes de dados, não se encontra relação entre essas estruturas financeiras do estado mato-grossense, essa ligação encontra efetividade somente no campo normativo no Estado, a incidência cada vez maior de setores produtivos no FECEP/MT, como doadores para o fundo, não tem conseguindo reverter as somas renunciadas, pelo ente estatal, no incremento a postos de trabalho, a ampliação de acesso a programas e ações de combate e erradicação da pobreza na região. O gráfico abaixo demonstra a queda de arrecadação desde que o PRODEIC, começou a vigorar em 2003.

### Gráfico 9

Variação Percentual do PIB, com bases na Receita Orçamentaria Estadual após o PRODEIC entre 2003 a 2014



**FONTE:** Dados da Receita Orçamentaria em comparação com os dados PIB segundo IBGE, elaboração Vieira e Grasel/ 2015

Dentro desse contexto nacional e regional desenvolve-se o fundo de combate e Erradicação da Pobreza de Mato Grosso – FECEP/MT, como estratégia de arrecadação para subsidiar políticas de redistribuição de renda no estado de Mato Grosso o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza foi criado pela Lei Complementar Nº 144, de 22 de dezembro de 2003, com a sigla FECEP/MT que assim se encontra definido,

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que se realiza de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

Art. 2º Fica criado, no âmbito da Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Cidadania - SETEC, o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza, unidade destinada a captar e canalizar recursos para a implementação de políticas de

combate e erradicação da pobreza (Nova redação dada pela LC 215/05)<sup>6</sup>. (MATO GROSSO,2003, p.,1)

O principal direcionamento para a criação desse fundo em âmbito local, era realizar instrumentos gerenciais capazes de potencializar a aplicação dos recursos que seriam gerados no enfrentamento da pobreza regional, as fontes geradoras seriam alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), de alguns produtos e mercadorias específicas segundo o Decreto nº 1.042/2012, que reconfigurou o Art. 5º que se refere as fontes que constituirão as receitas do FECEP/MT,

I - Recursos oriundos do Governo Federal e da Administração Pública Estadual, direta e indireta, recebidos diretamente ou mediante convênios;

II - Dotações orçamentárias próprias e recursos adicionais que a lei lhe vier destinar;

III - Doações, auxílios e contribuições de terceiros, de qualquer natureza, que poderão ser prestados por pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, instaladas no País ou no exterior.

IV - Os valores recolhidos, correspondentes ao adicional de 2% (dois por cento) às alíquotas do ICMS obre as seguintes mercadorias: a) bebidas alcoólicas, exceto aguardente de cana ou de melaço; b) armas e munições; c) fogos de artifício; d) perfumes e cosméticos importados; e) cigarros, fumos e seus derivados, cachimbo, cigarreiras, piteiras e isqueiros e demais artigos de tabacarias). (MATO GROSSO,2012)

Passam a compor a legislação do FECEP/MT como programa a ser financiado pelos recursos do fundo o Programa Panela Cheia instituído pela Lei Estadual Nº 9296, de 28/12/2009 assim firmada.

Conforme a Lei Estadual Nº 9.296 de 2009,

Cria o Programa Estadual de transferência de renda “Panela Cheia” (art.1º);

---

<sup>6</sup> Lei complementar nº 215, de 04 de julho de 2005. Transfere o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza para a Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Cidadania - SETEC e altera a Lei Complementar nº 144, de 22 de dezembro de 2003. Art. 1º Fica transferido o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza para o âmbito da Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Cidadania - SETEC.

Art. 2º Os arts. 2º, 3º, 4º e 7º da Lei Complementar nº 144, de 22 de dezembro de 2003, passam a vigorar com a seguinte redação: "Art. 2º Fica criado, no âmbito da Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Cidadania - SETEC, o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza, unidade destinada a captar e canalizar recursos para a implementação de políticas de combate e erradicação da pobreza.

- Define como famílias elegíveis aquelas inscritas no CadÚnico do governo federal (art. 1º, § 1º);
  - Veta a transferência de renda para a família que seja beneficiada do Bolsa Família federal (§ 3º, art. 1º);
- Define benefício único de R\$68,00 por família com renda per capita até R\$137,00 (art. 2º); estabelece que as despesas do programa correrão à conta do FEAS – Fundo Estadual de Assistência Social, que poderá contar com outras fontes destinadas ao programa (art. 9º); atribui ao CEAS (Conselho de Assistência Social) o papel de órgão de controle social do programa. (MATO GROSSO, LEI ESTADUAL Nº 9296, 2009)

Também compõe o quadro normativo do FECEP/MT a Lei Complementar Nº 481, de 27/12/2012,

Autoriza o pagamento de pessoal à conta do Fundo de combate e erradicação da pobreza, sem definir limites, alterando o art. 5º de L144/200(art.10). (MATO GROSSO, LC Nº 281,2012)

A última alteração legal realizada pela gestão de Silval Barbosa foi Lei Complementar nº 527, de 10/02/2014,

Impõe repasse (vinculação) de 10% dos recursos do Fundo para instituições que prestem atendimento a pessoas portadores de deficiência (art. 1º); elenca APAES, Pestalozzi e afins como entidades elegíveis (art. 2º) (MATO GROSSO, LC Nº 527, 2014)

Em Mato Grosso as legislação do FECEP/MT, se estruturam para organizar um conjunto de alternativas voltadas a promover a renúncia fiscal, e as mais diversas destinações de pagamento de despesas da máquina estatal, e de maneira menos efetiva para ações de assistência aos pobres, que passa a ser implementada para dar um mínimo de condições de sobrevivência as pessoas em riscos sociais, com mediações de curto prazo aos grupos vulneráveis quando estes se encontrarem em situações adversas; e outra, cujo impacto é de médio e longo prazo e prioriza as ações que venham a criar condições para uma efetiva migração da condição de extrema pobreza para a condição de vida digna.

No relatório do SETAS do ano de 2011, há uma direção para o FECEP/MT, que demonstra que o objetivo fim do fundo é subsidiar programas de transferências de renda: transferir renda é um instrumento emergencial e que

não combate as causas fundamentais do problema. Por isto, faz-se necessário, também, implementar políticas mais abrangentes que dotem os pobres de meios para sair da extrema pobreza e para caminharem com seus próprios pés, independentemente da ajuda do Governo ou de instituições filantrópicas. (MATO GROSSO, RELATÓRIO SETAS.2011)

### 3.2 O FUNCIONAMENTO DO FECEP/MT

A função principal do FECEP/MT é o financiamento das ações de combate à pobreza em Mato Grosso, a responsabilidade pela execução destas ações é da Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social (SETAS/MT). Os recursos do FECEP/MT são alocados nos orçamentos dos diversos órgãos governamentais, mais seus programas finalísticos voltados ao enfrentamento do quadro da pobreza segundo a legislação devem ser executados exclusivamente pela (SETAS-MT).

De acordo com os Relatórios Técnicos da SEPLAN/MT (2011) o aporte de recursos até a Lei Orçamentária Anual de 2011 seguia o seguinte fluxo. Em primeiro lugar a Secretaria de Planejamento (SEPLAN/MT) em conjunto com a Secretaria da Fazenda (SEFAZ/MT) elencavam as empresas que passaram a fazer rol das doadoras para o fundo, para lançar nos bancos de dados da SEFAZ/MT, e a partir desse processo se estabelecia o quantitativo de isenção fiscal. O segundo momento se processava pelo Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finança (FIPLAN/MT) as informações decorrentes estabeleciam-se instrumentos de planejamento como o Planejamento Estratégico (PE), Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Orçamento Anual (LOA).

Esse fluxo, segundo o Relatório Técnico da SEPLAN/MT (2011), possibilitava fazer planos para curto, médio e longo prazo, de ações programas a serem financiadas pelo Fundo. A determinação legal e normativa para a arrecadação destinado ao Fundo se estruturava em empecilhos de geração de recursos dificultando, sobretudo, o cumprimento da exigência legal de formulação de um Plano Estadual de Combate à Pobreza.

O grande desafio colocado para a gestão do ex governador Silval Barbosa foi no sentido de manter a função fiscal do Fundo, e fazer ele corresponder a sua criação de financiador de programas e ações de combate e erradicação da pobreza no Estado.

A partir de 2012, logo após a mudança nos entraves de definição das fontes geradoras resolvidas pelo Decreto nº 1.042/2012, o FECEP/MT, passa a constituir-se em saldo positivo.

As escolhas da gestão do ex governador Silval Barbosa foi o de reconfigurar o Programa Panela Cheia criado em 2009, pelo ex governador Blairo Maggi. O Programa Panela Cheia passa a ser em 2012 fonte de transferência de renda, com condicionalidades de acesso. Os arranjos institucionais realizados pela SEPLAN/MT, viabilizou também o financiamento de combate e erradicação do trabalho infantil no estado mato-grossense.

A partir da Lei Complementar Nº 481, de 27/12/2012 os diversos Órgãos Estadual passam a poder utilizar dos recursos do Fundo, para as mais diversas modalidades de compra, de pagamento de serviços adquiridos pelo Estado, o resultado dessa flexibilização dos recursos do FECEP/MT, são o desenvolvimento descontínuo e fragmentado de ações de combate e erradicação da pobreza.

### **3.2.1 Conhecendo a Destinação do Recurso do FECEP/MT: Os Recursos Estão Indo Para o Combate à Pobreza?**

O desafio revelado no decorrer dessa pesquisa consistiu em mapear os recursos do FECEP/MT, na adoção de mecanismos capazes de materializar, no cotidiano as atividades institucionais, no âmbito da administração pública, para o enfrentamento de problemas complexos e multifacetados a exemplo da pobreza. Este desafio está colocado no Plano de Desenvolvimento a Longo Prazo de Estado de Mato Grosso MT+20, que ao ser revisado pela SEPLAN/MT em conjunto com as secretarias SETAS/MT e SEFAZ/MT e com participação da sociedade civil em 2011, passou a incorporar como diretriz na política na

promoção de Desenvolvimento Social, o combate e erradicação da pobreza no Estado.

A importância de se construir tais mecanismos com vistas ao alinhamento e articulação das ações efetivas de combate à pobreza, financiadas pelo FECEP/MT se justifica, sobretudo, pela própria origem do Fundo que deve ser fonte de financiamento de projetos afins no Estado, ademais o Fundo desde 2012 vem se constituindo em uma fonte de arrecadação que tem sua destinação pulverizada na máquina pública. Após a Lei Complementar Nº 481/2012, o orçamento do FECEP/MT, pode ser usado por todas as Secretarias de Estados e para fins diversos.

Conforme Salvador,

O estudo do orçamento deve ser considerado como elemento importante para compreender a política social, pois é uma peça técnica que vai além da sua estruturação contábil, refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários. O dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país. (SALVADOR, 2012, p.127)

O FECEP/MT é cadastrado no orçamento público como Fonte 172, nos documentos fornecidos pela FIPLAN/MT, essa fonte é registrada em várias movimentações, entre empenho de rendas futuras para pagar desde copos para cafezinho, passagens aéreas, papel higiênico entre outros.

O quadro a seguir demonstra a folha de empenho de 2014 da SETAS/MT, os documentos grifados em amarelo são produtos diversos que foram pagos com o recurso do FECEP/MT, os grifados em azul foram recursos do FECEP/MT, locados em programas de promoção social, como a Fundação Nova Chance.



**Tabela 16-** Demonstrativo de Empenho do SETAS/MT com recursos futuros do FECEP/MT, com liquidação dos valores em 2014

Estado de Mato Grosso		FIPLAN - Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças		SECRETARIA ADJUNTA DO TESOURO ESTADUAL - SATE/SEFAZ		FIPLAN		
<b>FIP 614 - Situação de Empenho</b>								
Exercício igual a 2012								
Código da Fonte Orçamentária igual a 172								
Data de Referência (dd/mm/yyyy) maior igual a 01/01/2012								
Data de Referência (dd/mm/yyyy) menor igual a 10/12/2012								
UG: 18201 - FUNDAÇÃO NOVA CHANCE								
UG: 18201.0001 - Sede								
DOCUMENTOS DE EXECUÇÃO SEM DESTAQUE								
TPQ	Nº DOCUMENTO	DATA	DOTAÇÃO				CREDOR VALOR A LIQUIDAR	VALOR A PAGAR
			VALOR EMPEST.	VALOR LIQEST.	VALOR NOB. EST.	VALOR DEV. EST.		
PEO	18201.0001.12.000001-0	02/01/2012		1.820.1000.114122036200799003391900010018		2007.00294-7 - SADM.T.FUNDES.P - Fundo de		
EMP	18201.0001.12.000001-3	02/01/2012	600,00					
LIQ	18201.0001.12.000126-1	20/04/2012		594,20				
NOB	18201.0001.12.000359-5	13/06/2012			554,55			
TOTAL			600,00	594,20	554,55	0,00	205,80	
PEO	18201.0001.12.000004-5	02/01/2012		1.820.1000.114122036200799003390300010018		1993.00130-1 - ENERSO/SA MATO GROSSO -		
EMP	18201.0001.12.000004-5	02/01/2012	40.041,50					
EST EMP	18201.0001.12.000004-5	02/01/2012	40.041,50					
TOTAL			0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
PEO	18201.0001.12.000001-3	02/01/2012		1.820.1000.114122036200799003391900010018		2007.00294-7 - SADM.T.FUNDES.P - Fundo de		
NOB	22101.0001.14.000007-7	06/02/2014			20,71			
NOB	22101.0001.14.000042-8	06/02/2014			4.099,71			
NOB	22101.0001.14.000043-6	06/02/2014			12.179,27			
NOB	22101.0001.14.000044-4	06/02/2014			1.981,04			
NOB	22101.0001.14.000045-2	06/02/2014			130.236,68			
NOB	22101.0001.14.000046-0	06/02/2014			19,80			
NOB	22101.0001.14.000047-9	06/02/2014			635,89			
NOB	22101.0001.14.000048-7	06/02/2014			135,00			
NOB	22101.0001.14.000049-5	06/02/2014			57,42			
NOB	22101.0001.14.000050-9	06/02/2014			1.160,54			
NOB	22101.0001.14.000052-5	10/02/2014			36.272,02			
NOB	22101.0001.14.000067-3	25/02/2014			136.669,14			
TOTAL			1.623.503,73	1.623.503,73	1.623.503,73	0,00	0,00	
PED	22101.0001.14.000006-3	02/01/2014		221010001111220362008990031901100010031		1993.00030-8 - SETAS - Secretaria de Estado de Trabalho e		
EMP	22101.0001.14.000006-5	02/01/2014	52.787,41					
LIQ	22101.0001.14.000011-6	24/01/2014		52.787,41				
NOB	22101.0001.14.000008-8	31/01/2014			42.790,41			

**FONTE:** Dados FIPLAN/MT (2015) elaboração FIPLAN/MT

No ranking de 4 fontes de financiamento de ações sociais, o maior montante de locação do FECEP/MT tem se dado em encargos gerais da administração pública do estado de Mato Grosso, em uma série histórica que vai de 2012 a 2014, o FECEP/MT situa-se entre o 19º ao 21º lugar conforme os dados disponíveis mediante a solicitação pública no SIPLAN/MT. Isto mostra quanto a utilização destes recursos tem se tornado uma estratégia de arrecadação a parte para manutenção das despesas das instituições do estado

mato-grossense, e uma parcela reduzida desse Fundo (Fonte) na promoção do desenvolvimento social do Estado. A tabela abaixo apresenta alguns setores das despesas públicas que os recursos do FECEP/MT foram locados, e demonstram também instituições e programas sociais que receberam recursos do Fundo.

**Tabela 17-** Os números grifados correspondem a produtos e serviços e instituições que receberam ou foram pagos pelo Fundo

Código dos Empenhos	Empresas e Instituições	Produtos	TOTAL
22101.0001.14.000006-3	Trevo Papeis CNPJ: 05.356.919/0002-17.	Papel Higiênico e Papel Toalha	R\$: 12.179,27
22101.0001.14.000041-1	Trevisan Embalagens de Cuiabá, MT - CNPJ: 10.822.454/0001-00.	Copos Descartáveis de 200ml 50 ml	R\$:13.236,68
22101.0001.14.000042-8	GOL LINHAS AÉREAS INTELIGENTES S.A.. CNPJ/MF 06.164.253/0001-87.	8 Passagens ida e volta para Portugal	R\$:14.140,48
22101.0001.14.000044-4	Lupa - Qualidade Em Serviços Terceirizados Ltda. CNPJ: 13.075.925/0001-43	Prestação de Serviços	R\$:130.236,68
22101.0001.14.000045-2	Fort Atacadista CNPJ 07.751.607/0018-09	200kg de Café, 110 KG de Açúcar	R\$:22.485,13
22101.0001.14.000006-5	FUNDAÇÃO NOVA CHANCE. CNPJ: 09.490.144/0001-48	Repasse Público	R\$:6.675,14
22101.0001.14.000011-6	APAE CUIABA - ASSOCIACAO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS DE CUIABA - CNPJ 3488590000 131.	Repasse Público	R\$:2.443,81
22101.0001.14.000008-8	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) CNPJ 15.023.922/0001-91	Repasse Público	R\$:1.981,04
22101.0001.14.000038-1	Programa Panela Cheia	Repasse Público	R\$:9.432,74

**FONTE:** dados FIPLAN/MT (2015) elaboração da autora

Posteriormente a implementação da Lei Complementar Nº 481 de 2012, que permite a locar os recursos do FECEP/MT em todas as áreas da administração pública, se tornou um desafio alcançar um maior alinhamento e articulação entre as ações de combate à pobreza, em nível federal e estadual. A gestão do Fundo, deveria centrar-se na destinação para a promoção social.

Contudo nos documentos fornecidos pelas secretarias SEFAZ/MT, SETAS/MT e SIPLAN/MT, observou-se que os repasses as ações social utilizam menos de 30% do total de arrecadação do FECEP/MT.

No ano de 2013 foram destinados 13% por cento da arrecadação do FECEP/MT para o (co) financiamento do Programa Federal Minha Casa Minha Vida, para construções de conjuntos populares no estado mato-grossense. 87% do financiado para a realização dos conjuntos habitacionais proviam da União. Essas são informações contidas no Relatório da SEPLAN (2015), entretanto na pesquisa realizada nos documentos orçamentários do Estado, não encontrou-se tal discriminação.

Nos documentos oficiais que traçam diretrizes para ação pública, como Plano Plurianual de 2012 – 2015, não se verificou a direção política de construção de uma política social de combate à pobreza, uma vez que, a fonte de financiamento já existe no Estado desde de 2003.

Desde sua criação, o FECEP/MT, vem se constituindo em um instrumento de manobras executivas nas diferentes estruturas do Estado. Como descrito anteriormente, no Governo de Blairo Maggi (2002- 2010), o Fundo teve grande destaque na promoção de renúncias fiscais praticada pela administração pública. Na gestão de Silval Barbosa (2010 -2014) o FECEP/MT passou financiar a primeira ação voltada a repassar algum subsídio de transferência de renda a famílias em riscos sociais localizados na extrema pobreza.

Neste contexto o FECEP/MT passa a ter uma posição estratégica e privilegiada de condutor de recursos públicos, porém têm-se contemplando diversas áreas das despesas pública em detrimento das ações de combate à pobreza no Estado de Mato Grosso o ex governador Silval Barbosa no período de 2012 a 2014, lança como principal ação social de sua gestão o Programa Panela Cheia, esse programa se destina ao combate à pobreza, via transferência de renda.

### 3.3 ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO PROGRAMA PANELA CHEIA: O Financiamento de Combate e Erradicação à Pobreza em Mato Grosso 2012 a 2014

O cenário político e econômico de Mato Grosso, é a expressão do crescimento em nível nacional da ideologia conservadora, que estão na atualidade conjugada com ações de cunho emergencial e focalizado. Na dimensão das desigualdades sociais advindas da configuração da sociedade de classe, que tem no centro da atuação estatal o combate a extrema pobreza, as políticas de transferência de renda tornam-se no centro da atuação política econômica, um direcionamento que vem ao longo das últimas décadas distanciando a questão de universalização da Política de Assistência Social.

A conservação do poder por parte das elites agropecuárias de Mato Grosso, se mistifica na construção social de desenvolvimento seguido de crescimento, todavia o cenário que vem se desenhando em abito nacional e local é do aumento da pobreza e da desigualdade social. Como um bastião do pensamento conservador regional, está a falácia que os representantes do agronegócio são éticos e morais, adquiriram sua fortuna trabalhando e não necessitam se apoderar do Estado para ficarem ricos. Ilusão muito bem construída pela imprensa corporativa do país.

A estrutura econômica de Mato Grosso baseada em commodities, reproduz localmente a concentração de renda e de propriedades, incidindo nos índices de rendimento da classe trabalhadora. A organização econômica e política local também se desencadeia no elevado índice de desemprego, informalidade e precarização das relações de Trabalho, o insuficiente ou em algumas localidades do Estado inexistentes serviços públicos, institutos como IBGE, PNAD e IPEA mostram que a extrema pobreza em Mato Grosso somente teve um índice negativo entre 2011 a finais de 2013.

Segundo Boschetti,

Evidente que a redução da pobreza está ligada à instituição da chamada “proteção não contributiva” (programas assistenciais de transferência de renda), adotados como estratégia mundial para garantir o consumo e enfrentar a crise. São programas que proliferam em toda Europa e América Latina, em detrimento da política de emprego e renda. (BOSCHETTI,2012, p.51)

A desigualdade social tem como pilar central a distribuição da riqueza socialmente produzida, a distribuição regulada pelo Estado pode diminuir ou aumentar o nível de acesso aos bens e serviços de consumo geral na sociedade. Um estado como o de Mato Grosso, que quase não produz produtos industrializados, manterá ou aumentará o nível de pobreza e desigualdade, uma vez que a pobreza é fruto de relações de remuneração desestruturadas e de inviabilidade de manter a própria reprodução do trabalhador assalariado. Por sua vez, a indigência ou extrema pobreza estão relacionadas a ausência de renda, provocada pela própria dinâmica do mundo do trabalho.

Para Silva (2012) a pobreza nesse processo recebe o tratamento de contingenciamento, via programas de transferência de renda, que devido ao conjunto de condicionalidades cobradas dos beneficiários pobres, a ação de redistribuição de renda é permeada por ideologias conservadoras e moralistas de ação estatal, restritivamente nas frações sociais em eminência de riscos sociais ou desamparo socioeconômico.

Segundo o Relatório Desenvolvimento regional e pobreza - subsídios à política de desenvolvimento regional em Mato Grosso (2015),

Tem por objetivo identificar os municípios prioritários para as ações de desenvolvimento regional, do ponto de vista da erradicação da extrema pobreza, para sublocar o financiamento de ações de combate a extrema pobreza. Parte-se do pressuposto de que o enfrentamento da pobreza pode ser mais bem-sucedido se considerar as situações nas quais a concentração de pobreza esteja associada a baixos níveis de desempenho e geração de oportunidades econômicas. Considera-se em situação de extrema pobreza as pessoas que residem em domicílios particulares permanentes com rendimento domiciliar per capita mensal inferior a R\$ 70,00<sup>7</sup>. (MATO GROSSO; SEPLAN, 2015)

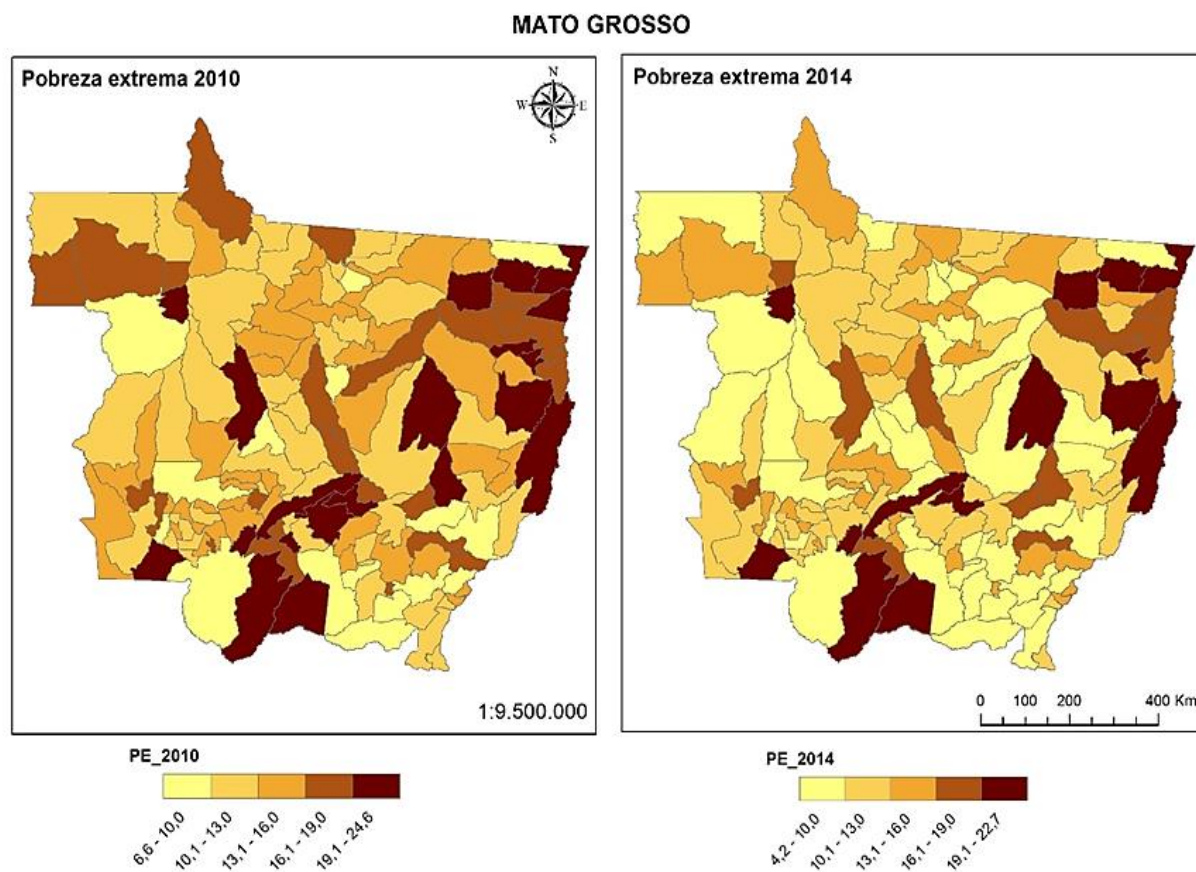
As análises que se seguem parte da problematização do referencial monetário para se enquadrar na extrema pobreza, ao assumir esse critério de renda per capita de R\$ 70,00, esse valor nos dá indícios das causas de flutuação dos migrantes do quadro da extrema pobreza para pobreza aceitável. As condicionalidades estabelecidas pelos programas de renda têm como referencial

---

<sup>7</sup> A Linha de extrema pobreza (LEP) foi fixada em R\$ 70,00 pelo decreto federal nº 7492, de junho de 2011.

de renda esse valor irrisório para a sobrevivência digna. O Mapa abaixo demonstra a evolução do quadro da extrema pobreza em Mato Grosso.

**Mapa 1-** Quartil<sup>8</sup> da extrema pobreza uma comparação entre os anos de 2010 e 2014, nos municípios de Mato Grosso



**FONTE:** Dados do IPEA (2015) Relatório da Situação Social do Estado de Mato Grosso (2015) elaboração da autora.

A partir da relação comparativa do desenvolvimento da extrema pobreza no estado mato-grossense partindo da análise estatística descritiva do quartil, para possibilitar encontrar os municípios do Estado que durante o período selecionado para pesquisa, concentram um nível maior de extrema pobreza. A observação da situação da extrema pobreza na análise do quartil entre 2010 a 2014, que coloca um intervalo de 2 anos da situação socioeconômica da região demonstrou que dezesseis municípios mantivera quase inalterada sua posição de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), baixa em relação à média estadual

<sup>8</sup> Quartis são valores que dividem uma amostra de dados em quatro partes iguais. Com eles você pode rapidamente avaliar a dispersão e a tendência central de um conjunto de dados.

que é de 0,733 partindo da própria referência do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que estipula a escala de 0 a 1 quanto mais próximo de 1 piores são as condições de vida da população.

Os municípios de Várzea Grande, Cáceres, Poconé, Luciara, Jangada, Reserva do Cabaçal, São José do Xingu, Campinápolis, Barão de Melgaço, Santa Terezinha, Nossa Senhora do Livramento, Porto Estrela, Colnilza, Cuverlandia, Novo Santo Antônio e Cocalinho. Segundo o PNUD (2016), o IDH desses municípios registra entre 0,567 a 0,513, em comparação à média estadual é um percentual baixo, entre fatores sócias que incidem diretamente na proporção das taxas de extrema pobreza, é a economia pecuária praticada nessas regiões, que concentram grandes extensão de terras para a engorda de gado para venda. Essa pratica econômica quase não emprega mão de obra e não gera desenvolvimento local.

A analise a seguir partiu da combinação do quartil dos grupos dos municípios com maior concentração de renda em comparação com os municípios com menor o IDH. Os critérios selecionados resultaram numa classificação inicial dos municípios em 9 tipologias, que foram agregadas a partir da escala de aproximação do PIB local e do IDH, a eliminação por amostragem semelhante, foi no intuito de obter apenas três classificações assim definidas:

- ✓ 1º Fragilidade econômica e social: compreende todos os municípios que se enquadram em uma das seguintes situações: Baixo crescimento e alta pobreza (BA); Baixo crescimento e média pobreza (BM) e, médio crescimento e alta pobreza (MA).
- ✓ 2º Baixa pobreza: compreende os 42 municípios com menor taxa de extrema pobreza, independentemente da situação quanto ao dinamismo econômico;
- ✓ 3º Municípios em transição: aqueles que estão migrando dos quadros de extrema pobreza para a pobreza aceitável.

**Tabela 18-** Tipologias para classificação dos municípios de Mato Grosso, conforme dinamismo econômico e incidência de extrema pobreza

Crescimento do PIB <i>per capita</i>	Taxa de Extrema pobreza	Classificação (nove tipologias)	Classificação (três tipologias)	Descrição
Baixo	Alta	BA	1	Fragilidade econômica e social
Baixo	Média	BM	1	Fragilidade econômica e social
Baixo	Baixa	BB	3	Baixa pobreza
Médio	Alta	MA	1	Fragilidade econômica e social
Médio	Média	MM	2	Transição
Médio	Baixa	MB	3	Baixa pobreza
Alto	Alta	AA	2	Transição
Alto	Média	AM	2	Transição
Alto	Baixa	AB	3	Baixa pobreza

Classificação (três tipologias)	Descrição	Combinações
1	Fragilidade econômica e social	BA, BM, MA
2	Transição	MM, AM, AA
3	Baixa pobreza	BB, MB, AB

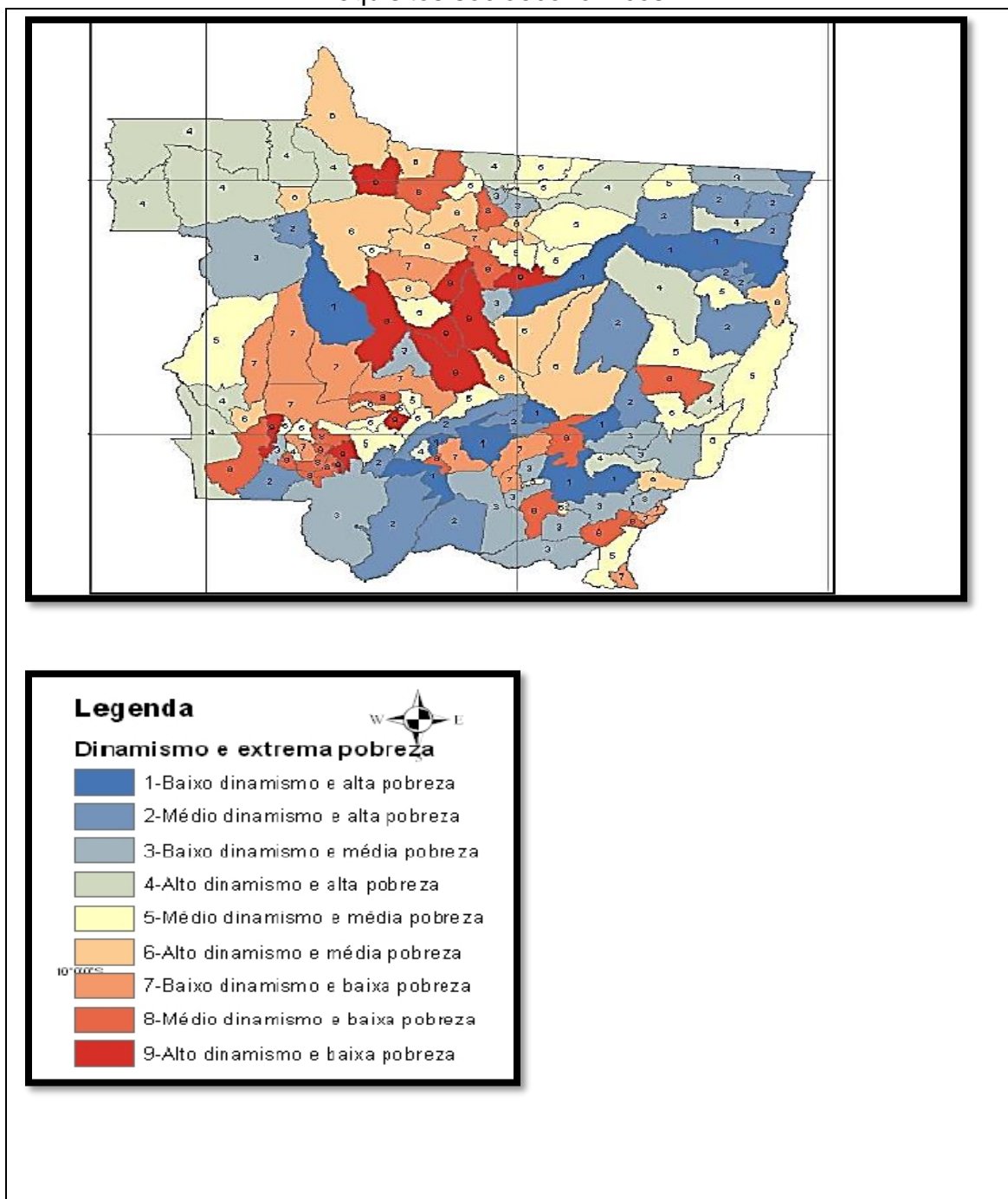
**FONTE:** Dados SEPLAN/MT (2015) elaboração SEPLAN/MT

Da tipificação resultou 33 municípios em MM (Transição) de condição social e econômica, 38 municípios em descrição AM (variação entre pobreza e extrema pobreza indicando uma proporção maior de pobreza), 32 municípios em tipologia combinadas em AA (Variação entre pobreza e extrema pobreza com incidência maior na extrema pobreza), 16 municípios em BB (índices de continuidade da extrema pobreza), 22 municípios em condição AB (índices com alta incidência de extrema pobreza).

O levantamento de dados sobre mensuração da extrema pobreza em Mato Grosso, com bases nos indicadores do Produto Interno Bruto (PBI) da região, entre os anos de 2010 a 2014. Tendo como referência a distribuição da totalidade de riquezas produzida no conjunto da sociedade, demonstram que por essa linha analítica que os municípios que apresentavam cenários de extrema pobreza, no ano de 2010 são o referencial dessa incidência em 2014. Isso nos permite localizar os bolsões de pior desempenho na distribuição de renda entre o conjunto da sociedade.



**Mapa 2-** Aplicação das 9 Tipologias em dimensões geográficas, a partir de requisitos socioeconômicos



**FONTE:** Dados do Relatório do SEPLAN (2015) elaboração SEPLAN/MT

O Mapa acima configura um cenário diferente com objetivos analíticos utilizados pelos institutos de pesquisa IBGE, IPEA, PNAD e PNUD, desde a década de 1990, a mensuração da extrema pobreza no país ampliou a análise que era realizada pela medida unidimensional que se baseava no critério do rendimento.

Por indicativo dos organismos internacionais, a pobreza na América Latina, passa a ser mensurada pelas várias dimensões sociais de reprodução como saúde, educação, emprego e condição de habitação. Nessa perspectiva a pobreza é configurada de maneira multidimensional, os indicadores de pobreza por essa compreensão deveriam ser escopo para a ampliação das políticas sócias que compõe os critérios de multidimensionalidade.

Toda via não é esse contexto que se desenvolve na América Latina, em particular no Brasil, a opção escolhida para reverter os quadros de extrema pobreza é a transferência de renda via programas focalizados com critérios de seletividade para adesão. Assim os Programas de transferência de renda estão estruturados em condicionalidades, a contrapartida a ser dada pelos beneficiários está em ter uma renda per capita de R\$ 70,00 reais por membro da família, estar com crianças de 0 a 5 anos com a vacinação regularizada, para crianças e adolescentes 6 a 17 anos com a frequência escolar assídua, e estar cadastrados no CadUnico nos Centro de Assistência Social (CRAS).

Segundo o Relatório do IPEA sobre a avaliação do Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania,

As condicionalidades representam os compromissos sociais que devem ser assumidos pelas famílias beneficiárias do programa. Equivalem-se às atividades nas áreas de educação, saúde e assistência social que devem ser cumpridas para assegurar o direito a receber o benefício financeiro, com objetivo de ampliar o acesso dos cidadãos aos seus direitos sociais básicos. A integração de Políticas Públicas é essencial para permitir que as potencialidades das famílias sejam identificadas e desenvolvidas. (IPEA,2013, p.323)

A conjuntura nacional orientada pelos ideais neoliberais, em voga nas ultimas três últimas décadas, tem estabelecido uma cisão processual ao Estado de Direitos, com cortes constantes no financiamento das políticas sociais de saúde, educação, assistência social, previdência social, entre outros serviços prestados pelo Estado social.

Conforme Silva,

Condicionalidades enquanto negação de Direitos, constituindo infração a um direito essencial à sobrevivência das pessoas. Isto porque a um direito não se deve impor contrapartidas, exigências ou condicionalidades. O Estado é que deve garantir

as condições necessárias para que as pessoas mantenham um padrão básico de vida, possibilitando acesso a conquistas civilizatórias, não podendo qualquer programa social determinar exigências ou contrapartidas que gerem medidas punitivas. (SILVA, 2016, p.56)

Os Programas de Transferência de Renda Condicionados (PTRC), implementados no Brasil nas esferas federal, estadual e municipal, se identificam como tendo uma proposta multidimensional, entretanto seu desenvolvimento atrelado as condicionalidades tem se revelado em uma ação de multifuncionalidade no controle aos pobres, as condicionalidades vêm criando o instituto da fiscalização governamental, o Estado como agente credor da pobreza, fazendo do acesso aos direitos um percurso de obstáculos, desembocando em ciclos de individualização e da responsabilização dos sujeitos empobrecidos.

Do exposto dos Programas de Transferência de Renda Condicionadas (PTRC), o estado de Mato Grosso segue a tendência nacional de combate à pobreza via redistribuição de renda, criado pela Lei Estadual Nº 9.296 de dezembro de 2009, denominado Panela Cheia.

Conforme a Lei Nº 9. 296 de dezembro de 2009,

Art. 1º Fica Criado, no âmbito do Governo Estadual, o Programa Panela Cheia, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

§ 1º O Programa de que se trata o caput abrangerá todos os municípios do Estado de Mato Grosso e terá por finalidade atender a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, inscritas no Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, mediante transferência de benefício financeiro. § 3º A transferência de renda prevista nesta lei não abrangerá as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. (MATO GROSSO, LEI Nº 9.296,2009)

O Programa Panela Cheia nasce sob a gestão do ex Governador Blairo Maggi, o credenciamento começou no primeiro trimestre de 2010, o repasse seria feito em forma de cartão magnético com um valor mensal de R\$ 68,00 reais, para serem utilizados na compra de gêneros alimentícios, uma vez que, o cartão deveria ser utilizado na rede de supermercados cadastrados no programa. A renda per capita estipulada para se enquadrar nos requisitos de seleção era de R\$ 137,00 reais mensais por grupo familiar.

Segundo a SETAS/MT (2010), o estado mato-grossense pelos levantamentos já feitos conforme dados do PNAD (2008), o contingente de famílias de baixa renda equivale a um total de 276,8 mil famílias no Estado, sendo que destas, 169,4 mil já recebem o benefício do Bolsa Família.

Segundo a Lei Nº 9.296 de 2009,

Art.2º o valor do benefício financeiro será de R\$ 68,00 (sessenta e oito reais) por mês, concedido a famílias com renda mensal per capita de até 137, 00 (cento e trinta e sete reais).

§ 1º Somente será permitido um beneficiário por família.

§ 2º Terão preferência na concessão do benefício às famílias consideradas em estado de extrema pobreza, assim definidas em razão do critério disposto no Art.1º. § 5º, inciso III, desta lei.

§ 3º O pagamento dos benefícios previstos nesta lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento.

§4º O valor do benefício e a renda per capita poderá ser majorada pelo Poder Executivo, em razão da dinâmica socioeconômica do Estado e os estudos técnicos sobre o tema, atendido o dispositivo no Parágrafo único do Art. 9º desta lei.

§ 5º A concessão do benefício tem caráter temporário e não gera direito adquirido ao recebimento do benefício. (MATO GROSSO, LEI Nº 9.296, 2009)

O Programa obteve uma cobertura de 10 mil famílias, uma porcentagem baixa, em comparação ao programa federal. Conforme a SETAS/MT (2010) os investidos no programa serão destinados a famílias abaixo da linha da pobreza. A família que obter o benefício terá o recurso preferencialmente creditado na conta corrente aberta em nome da mulher responsável pelo lar.

Entre os critérios para fazer parte do projeto já estabelecidos na lei, terá que responder com as condicionalidades estabelecidas, de cumprimento de frequência de 85% educacionais e na área da saúde, as crianças devem ter a carteira de vacinação em dia.

Em 2012, o então governador Silval Barbosa anuncia mudanças para o Programa Panela cheia, que passa por uma reestruturação e ampliação dos beneficiários. A partir dos recursos do FECEP/MT, que passa a ser uma fonte do financiamento do Programa passa a fazer repasses em espécie, por meio de uma conta bancaria no valor de R\$ 70,00 a 168,00 reais as famílias atendidas pelo Panela Cheia.

A Secretária de Trabalho e Assistência Social – SETAS (2012) relataram que as alterações implementadas ao Programa Panela Cheia, do Governo do Estado, que abrange e integra as ações do Plano MT+20, destinado a metas e objetivos futuros de redução da pobreza no Estado.

O Programa Panela cheia recebeu nos anos de 2012 a 2014, recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza de Mato Grosso, uma das condicionalidades desse programa é referente ao público beneficiário, as famílias que recebiam bolsa família não poderiam agregar os repasses de programa.

Conforme o Relatório Técnico da SEPLAN/MT sobre o financiamento de projetos e ações de combate à pobreza

Há muito se discute a necessidade de um mecanismo de financiamento estável para as políticas de assistência e inclusão social – contemplando ações de erradicação da pobreza. Pretende traçar uma linha da evolução do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza de Mato Grosso (FECEP/MT), como uma alternativa viável para ser fonte de financiamento permanente de ações e programas que atinjam o objetivo de combate a pobreza. A presente nota objetiva analisar as normas concernentes ao combate à pobreza em âmbito estadual, além evidenciar a arrecadação e a destinação aparente dos recursos postos à disposição dessa política, entre 2012 a 2015 do FECEP. (MATO GROSSO, SEPLAN, 2015)

A flexibilidade de alocação dos recursos do FECEP/MT diretamente nos orçamentos de outras Secretarias consiste em fragmentação da ação do Estado no que se refere as estratégias e diretrizes de combate à pobreza e às desigualdades sociais e atendessem, exclusivamente, os destinatários do Programa Panela Cheia, ou seja, indivíduos, famílias ou segmentos populacionais, urbanos ou rurais, em condições de vulnerabilidade decorrentes da pobreza e desigualdade social. O que se observa dessa pratica é que o princípio básico da criação do FECEP/MT, de financiamento de ações e projetos, como o Programa Panela Cheia passam a ser fator secundário na distribuição dos recursos do Fundo.

**Tabela 19-** Arrecadação e Destinação do Fundo de Combate e Erradicação da Fome de Mato Grosso (FECEP/MT)

ESPECIFICAÇÃO	2012	2013	2014	2012-2014
Receita realizada - Adicional ICMS - Fundo Pobreza (a)	69.514.293,50	127.533.066,66	132.344.520,83	329.391.880,99
Recursos destinados ao Fundo Pobreza - Fonte 172 (b)	69.514.293,50	63.694.079,20	66.082.624,90	199.290.997,60
Recursos destinados a ensino, Fundeb e saúde (c)	----- --	57.771.287,82	66.261.895,93	124.033.183,75
Recursos executados na Fonte 172 (d)	16.888.872,97	50.948.329,35	30.583.390,41	98.420.592,73
Apoio administrativo	2.552.725,00	23.643.631,01	4.745.488,09	30.941.844,10
Desenvolvimento da agricultura familiar		4.533.138,81	550.478,84	5.084.617,65
Geração de trabalho, emprego e renda	7.276.045,60	5.475.596,40	2.316.993,36	15.068.635,36
Gestão da política de assist. social	7.060.102,37	15.115.599,27	18.714.172,81	40.889.874,45
Diferença (a-b)		63.838.987,46	66.261.895,93	130.100.883,39
Diferença (b-d)	52.625.420,53	12.745.749,85	35.499.234,49	100.870.404,87
Diferença (a - d)	52.625.420,53	76.584.737,31	101.761.130,42	230.971.288,26
Diferença (a - c - d)	52.625.420,53	18.813.449,49	35.499.234,49	106.938.104,51
b/a (%)	100,0	49,9	49,9	60,5
d/a (%)	24,3	39,9	23,1	29,9
d/b (%)	24,3	80,0	46,3	49,4
c/a (%)		45,3	50,1	37,7
(a-c-d)/a (%)	75,7	14,8	26,8	32,5
(b-d)/b (%)	75,5	20,0	53,7	50,6
(a-d)/a (%)	75,5	60,1	76,9	70,1

**FONTE:** dos dados SEPLAN/MT (2015) elaboração da autora

Em Conformidade com a SEPLAN/MT a execução dos recursos alocados à fonte 172 seguiram esse percurso,

A baixa disponibilização de recursos para a finalidade da política (b/a = 60,5%) é agravada pela baixa execução daquilo que é disponibilizado (d/b = 49,4%). Por outro lado, a baixa execução é agravada pela execução desfocada. Pode-se verificar, por

exemplo (tabela 2), que a fonte 172 arcou, entre 2012 e 2014, com 5,38 milhões em despesas administrativas, 30,9 milhões em “Cidadania para todos”, 15 milhões na área de trabalho/renda e 40,89 milhões na gestão do sistema de assistência social, dentre os quais se incluem 13,2 milhões alocados ao programa estadual de transferência de renda “Panela Cheia”, em parceria com o programa federal “Bolsa Família”. (MATO GROSSO, SEPLAN,2015)

A falta de mecanismo eficientes do controle dos recursos do FECEP/MT, fazem com que sejam drenados nas escotilhas da impureza administrativa, o que quer dizer que grande parte dos recursos oriundos do Fundo tem retornado para setores que deveriam em técnica doarem para o FECEP/MT, porque já são beneficiados pelo PRODEIC. Entretanto grande soma dos recursos do Fundo tem voltado a esfera agropecuária em forma de investimento no setor, como se verifica na tabela abaixo.

**Tabela 20** - Execução financeira – Fonte 172, 2012 a 2014

Programa	Execução financeira - Fonte 172			
	2012	2013	2014	2012 a 2014
APOIO ADMINISTRATIVO		1.809.008,30	3.578.352,20	5.387.360,50
CIDADANIA PARA TODOS	2.552.725,00	23.643.631,01	4.745.488,09	30.941.844,10
DESENVOLVIMENTO AGROPECUARIO		370.355,56	677.905,11	1.048.260,67
DESENVOLVIMENTO AGRICULTURA FAMILIAR		4.534.138,81	550.478,84	5.084.617,65
GERACAO DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA	7.276.045,60	5.475.596,40	2.316.993,36	15.068.635,36
GESTAO DA POLITICA DE ASSIST SOCIAL	7.060.102,37	15.115.599,27	18.714.172,81	40.889.874,45
<i>Transf. de renda - Panela Cheia (ação)</i>	<i>2.529.394,70</i>	<i>1.509.160,80</i>	<i>9.146.858,33</i>	<i>13.185.413,83</i>
<b>Total geral</b>	<b>16.888.872,97</b>	<b>50.948.329,35</b>	<b>30.583.390,41</b>	<b>98.420.592,73</b>

**FONTE:** Dados SEFAZ/MT (2015) elaboração SEPLAN (2015)

As informações do FECEP/MT, não se encontram disponibilizados nos sites das secretarias responsáveis por fornecer os dados de arrecadação e distribuição dos recursos do fundo, a matéria trabalhado neste documento, foi concedido via solicitação formal na Ouvidoria Geral do Estado.

A determinação política sobre a finalidade do FECEP/MT, tem descrito um processo que não busca a superação da pobreza, pois o Fundo tem sido

circunscrito de maneira fragmentada nas ações de alcance na redução de situações de extrema pobreza.

Segundo o IPEA (2015) o estado mato-grossense atingiu taxas aproximadas de 0, 2% de extrema pobreza, o levantamento realizado por esse instituto revela que a ação do Programa Panela Cheia, beneficiando as famílias que não estavam asseguradas pelo Bolsa Família surtiram em melhorias imediatas nas condições de vida das famílias em situação de pobreza.

O principal instrumento de acompanhamento da execução do Panela Cheia deveria ser o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que mostra a qualidade da execução do Programa nos Estados e Municípios. O índice é composto por indicadores principais de execução: atualização cadastral e acompanhamento de condicionalidades de saúde e educação.

**Tabela 21**

Municípios e número de Famílias atendidas pelo Programa Panela Cheia em 2014

<i>Municípios</i>	<i>Número de Famílias Atendidas</i>
<i>Acorizau</i>	565
<i>Alto Paraguai</i>	876
<i>Barão de Melgaço</i>	789
<i>Chapada dos Guimarães</i>	977
<i>Cuiabá</i>	1,678
<i>Diamantino</i>	843
<i>Jangada</i>	621
<i>Nobres</i>	902
<i>Nortelandia</i>	412
<i>Nossa Senhora do Livramento</i>	247
<i>Nova Brasilândia</i>	645
<i>Nova Maringá</i>	320
<i>Planalto da Serra</i>	537
<i>Poconé</i>	652
<i>Rosario Oeste</i>	159
<i>Santo Antonio do Leverger</i>	357

**Fonte:** de dados SETAS/MT (2015) elaboração da autora



O Programa Cheia foi implementado em Mato Grosso para ampliar a renda das famílias que estão em situação de extrema pobreza. Em 2012, a priorização do Programa foi cobrir os 18 municípios com maior incidência de extrema pobreza, posteriormente o Programa Cheia beneficiou mais de 48 mil famílias espalhadas pelos 141 municípios do Estado. Os valores pagos pelo programa variavam entre mínimo de R\$ 10 e máximo de R\$ 280,00 reais e servem como complemento de renda para as famílias beneficiárias do Bolsa Família.

Conforme Silva,

É no âmbito dessa realidade, una e diversa, que nos anos 1990 surgem e se ampliam Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) que vêm integrando os Sistemas de Proteção Social da grande maioria dos países da América Latina. Os PTRC vêm sendo denominados de “Rede de Proteção Social”, composta por um conjunto de intervenções compensatórias de natureza focalizada na pobreza e na extrema pobreza. Essas intervenções constituem o principal mecanismo para combater a denominada pobreza intergeracional no Continente. Portanto, a população beneficiária é proveniente de famílias qualificadas como pobres e extremamente pobres, selecionadas mediante complexos e sofisticados sistemas de identificação, seleção e acompanhamento, com largo emprego de modernas tecnologias da informação, conduzindo a uma ampla tecnificação do campo assistencial. Assim, sob a justificativa de objetividade, o público alvo é submetido a diversificados testes de meios próprios das políticas sociais focalizadas. (SILVA, 2003, p.3)

Com base nesse indicador, o MDS repassa recursos a estados e municípios: na realidade do estado mato-grossense esse controle somente ocorre no Programa Nacional Bolsa Família. Por meio do IGD, além de monitorar o desempenho na execução do Programa, espera-se incentivar o aprimoramento da qualidade da gestão local e contribuir para que estados e municípios aprimorem as ações que estão sob sua responsabilidade.

O país, em geral apresenta uma das maiores desigualdades de renda do mundo. Todavia, é válido ressaltar que a questão social tem na expressão da pobreza um problema complexo, que exige necessariamente soluções a longo e médio prazo como políticas sociais permanentes e universais.

Aqui se procurou apenas avaliar algumas das variáveis que têm um significativo impacto sobre a pobreza. Pode-se dizer que altos índices de desigualdade ocorrem em locais com alta concentração de renda. Isto significa

que, no caso de haver um crescimento econômico, este em pouco beneficiará os mais pobres, dada a estrutura de distribuição de renda da região.

Nestas circunstâncias, as ações de transferências de renda, tiveram um papel de destaque na redução da extrema pobreza neste continente, ao longo dos anos esses programas vêm se configurando em fatores de manutenção da pobreza, uma vez que, não incide na desigualdade social, perpetuada nessas regiões.

Todavia faz-se necessário reconhecer os avanços proporcionados e as melhorias alcançadas nesse ciclo, percebe-se alguns limites encontrados no processo de combate e erradicação à pobreza devido a permanência de elementos característicos dessas sociedades divididas em segmentos social extremamente inversos no acesso a riqueza socialmente produzida.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões abordadas neste trabalho, partem da preocupação central que é transversal ao tema desenvolvido, as inquietações sobre as determinações sociais ligadas ao objeto encontram-se no redirecionamento das formas de concepção e enfrentamento do fenômeno da pobreza, que se tornou prioridade na agenda de governamental, que passam a direcionar as ações na área da assistência social a partir da década de 1990, conforme recomendações dos organismos internacionais.

Diante do exposto neste trabalho referente a conceituação de pobreza, sua complexidade e histórico, pode-se compreender a pobreza como sendo um fenômeno social que decorre de múltiplas e diferentes causas relacionadas pela escassez de insumos necessários para uma vida com dignidade.

O Estado deve realizar ações no sentido de dirimir a situação de vulnerabilidade social, melhorando os indicadores sociais, através de políticas públicas complementares. Através da realização de ações que busquem combater a pobreza e suas consequências, surgiram os fundos de combate e erradicação da pobreza no país, entre outros órgãos. Especificamente no estado de Mato Grosso, no ano de 2003, surgiu o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza – FECEP/MT, tema deste estudo.

O objetivo do presente trabalho foi analisar o financiamento das ações e programas voltados para o combate à pobreza no estado de Mato Grosso, a natureza do conjunto das ações e projetos financiados e, os critérios utilizados para seleção e priorização destas.

O combate à pobreza no contexto contemporâneo, assume uns tons de individualização, centralização dos aspectos sócias da pessoa empobrecida. As políticas sócias de combate à pobreza sob este prisma são desenvolvidas a partir de condicionalidades a serem cumpridas, pelos beneficiários dessas ações.

Assim, o acesso as políticas sociais, são pela mediação de instrumentos que segundo a concepção neoliberal que direciona a agenda governamental, as

condicionalidades proporcionam uma perspectiva nova ao pobre, que deve buscar se tornar autônomo, independente das ações do Estado.

A partir dessa compreensão de pobreza desenvolvido no cenário social brasileiro, buscou-se apreender o fenômeno da pobreza pelas perspectivas teórico –metodológicas do pensamento Liberal e Neoliberal, que estruturam a política social no país.

A análise de alguns teóricos liberais e neoliberais, nos pareceu pertinente a questão de combate à pobreza, uma vez, que atua nas determinações do objeto do estudo, esse caminho foi trilhado procurando sair do imediatismo aparente do fenômeno da pobreza, procurou se aproximar da essência desse fenômeno, e das interpretações em torno do objeto.

A teoria marxista que alicerça este trabalho, também foi abordada para evidenciar que o fenômeno da pobreza não é um processo natural das relações sociais, por escolhas individuais, mais fruto das relações desenvolvidas no modo de produção capitalista expressão da relação contraditória entre acumulação/pauperização.

Reconhecemos que seria improvável, fazer todas as mediações que circundam e se interligam ao objeto da pesquisa, por esse fazer parte das relações sócias e estar em movimento constante com a própria sociedade.

Admitimos que cada questão levantada neste trabalho merecia um aprofundamento teórico, essa perspectiva não foi possível de ser efetivada neste trabalho, abrindo espaço para uma abordagem continua desse fenômeno e suas nuances no próprio processo histórico que ele se desenvolve. Admitidas as impossibilidades, de apresentar o objeto em sua totalidade, a pontuação de algumas determinações que envolvem o objeto da pesquisa, que é o financiamento das ações de combate à pobreza em Mato Grosso, subsidiara a análise crítica dessa ação no período selecionado da pesquisa.

Neste horizonte, buscamos debater o tema, e seus ideais de fundamentação teórica que sustentam a compreensão Liberal e Neoliberal de pobreza, trazemos a luz os ideais de Adam Smith, de pobreza como um conceito moral, da resolução desse fenômeno através do desenvolvimento econômico,

na liberdade do indivíduo de buscar as melhores alternativas de resolução na livre concorrência do mercado. Essa compreensão vai referenciar a formulação de outros posicionamentos sobre a pobreza, mas sempre mantendo os princípios de individualização e responsabilização da situação de pobreza.

Hayeck, como discípulo do liberal Adam Smith, retoma seus princípios em sua teoria da servidão que vai retomar, autorregulação do mercado e intervenção mínima do Estado. Rawls, não sai da sobra dos princípios smithianos, e propõe sua Justiça Social, através da individualização dos sujeitos os mais aptos a vencer na livre concorrência teriam seu lugar ao sol.

Há defensores do individualismo e da extinção de qualquer intervenção do Estado na economia como Nozick, que parte de uma lógica de distribuição de renda, permeada de conceitos morais, prega um sistema do mais forte que prevalece e não cabe ao que vencedor distribuir ao infortunado seu prêmio.

Na contemporaneidade temos figuras como o economista Amartyan Sen, acredita na diminuição da pobreza a partir de uma determinada concepção de redistribuição de capacidades. Esse autor apresenta uma dinâmica diferente nas causas sociais da pobreza, essa interpretação a partir de uma percepção multidimensional, vai provocar uma ressignificação do papel das políticas sociais na dinâmica societária orientada pelo neoliberalismo. Seu pensamento vai promover uma inflexão radical na forma de enfrentar a pobreza, através de ações pontuais, e localizadas sobre vários aspectos, para promover o empoderamento das pessoas pobres. Para esse autor a pessoa pobre sofre as causas da falta de representatividade. Essa concepção foi adotada pelo FMI, Banco Mundial, como referência do enfrentamento a pobreza na América Latina.

O denominador em comum desses posicionamentos frente as causas sociais do fenômeno da pobreza, é de que a causa se localiza nas escolhas individuais, e da incapacidade de realização no conjunto da sociedade. Nessa abordagem as causas estruturais da pobreza não são problematizadas.

A mudança do estatuto de seguridade social, implementado pelas instituições internacionais, passa a compor um processo de internacionalização do combate à pobreza, estratégia que se estabelece concomitantemente com os ajustes fiscais dos países latinos.

Com a retomada da hegemonia estadunidense, no final dos anos de 1970, a quebra do acordo de *Bretton Woods* e a mudança nas regras do jogo econômico financeiro internacional desencadeiam a mundialização do capital financeiro.

Dentro dessa ótica, o fenômeno é trabalhado por dimensões relativa, absoluta, que se desenvolvem de forma mais intensa ou suportável. Na pobreza relativa tenta-se buscar as causas da carência que pode ser biológica, física e material. Na dimensão absoluta, a compreensão passa por garantir o mínimo necessário para a sobrevivência.

Essas diversas compreensões da pobreza vão influenciar na escolha de estratégias de combate à pobreza para a América Latina, as quais serão direcionadas pelos organismos internacionais, e pelo receituário do Consenso Washington, que vai propor à continente austeridade fiscal, entre outras medidas, que vão comprometer o financiamento das políticas sócias, direcionando o fundo público dos países latinos para o pagamento das dívidas externas.

A partir dessas direções se desenvolve no continente um combate à pobreza, caracterizado por focar na dimensão da extrema pobreza, os países latinos passam a formular programas de transferência de renda com condicionalidades de acesso.

Nesse movimento foi feita uma breve contextualização do Estado social, seus modelos e desenvolvimento no continente europeu, e as formas particulares que cada país implementou o conjunto de políticas sócias e serviços públicos, foram ofertados em vários níveis de atendimento as demandas sociais da classe trabalhadora e dos capitalistas.

Neste contexto do debate foi descrito a construção do Estado social brasileiro, que a compreensão em torno das políticas sócias, sempre é referenciada por um conjunto de mediações nas áreas de economia e política com bases na realidade histórica de cada país e a forma que ocorreu e ocorre as contradições entre apropriação e distribuição de renda. No caso brasileiro e seu contexto histórico de inserção tardia no capitalismo monopolista, e escolha

de desenvolvimento dependente ao capital internacional, tem reflexos em todo o processo do Estado social estabelecido neste cenário.

Desde os dois anos de 1990, testemunha-se um movimento de mudanças e reorientação do conjunto das políticas sociais, cuja principal tônica foi reduzir os efeitos dos ajustes econômico com ações de caráter compensatórios montadas a margem da seguridade social firmada na Constituição de 1988, após período de redemocratização do país. A partir de 2000, as ações governamentais passam a ser no foco da extrema pobreza, fortalecendo um padrão de proteção social dual, fortemente demarcado pelo caráter emergencial e focalizado.

Em nível nacional o Programa Bolsa Família, se configura como maior exponencial, do direcionamento de ação estratégica na extrema pobreza, pela via da transferência de renda condicionada.

Essa estratégia de combate à pobreza é assumida pelos estados da federação, no estado mato-grossense por meio da Lei Complementar Nº 144 de 2003, cria-se o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza de Mato Grosso (FECEP/MT), com o objetivo de financiar projetos e ações destinados a erradicação da pobreza no Estado.

Durante mais de oito anos o FECEP/MT permaneceu sem qualquer lastro financeiro, situação modificada com a lei complementar nº 460, de 26/12/2011, que finalmente instituiu o aumento nas alíquotas do ICMS, conforme autorização constitucional. Assim, a partir de 01/04/2012 a alíquota do ICMS de alguns produtos foi majorada em dois pontos percentuais, a título de adicional ao Fundo estadual de combate e erradicação da pobreza.

Em outro movimento aparentemente paralelo o governo de Mato Grosso instituiu o programa de transferência de renda denominado “Panela Cheia”, através da Lei nº 9296, de 28/12/2009, com foco nas famílias em situação de pobreza inscritas no cadastro único do governo federal e que não fossem beneficiárias do Bolsa Família. Porém, o programa não contou com nenhum instrumento de financiamento, permanecendo inerte até 2012, quando passou a contar com aportes do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza.

A gestão do Fundo da pobreza conforme especifica a Lei Complementar Nº 144 de 2003 foi atribuída à SETAS/MT, mas esta não tomou providências no plano gerencial ou orçamentário para geração de programas e ações de combate à pobreza. O que fez apenas foi executar o Programa Panela Cheia. Além disso, os órgãos de planejamento e fazenda acabaram reduzindo a destinação de recursos do tesouro (fonte 172).

Entre 2011 (execução) e 2015 (programação) a participação da fonte 172 na execução orçamentária da SETAS (e vinculadas) essa ação consumiu do Fundo 70,7% de sua arrecadação sobrando para as ações de combate à pobreza somente 27,4%. Por outro lado, a participação da fonte 172 aumentou de 23,4% (2012) para 56,6% (2014). Para 2015 a fonte 172 deverá responder por 92% da programação de OCC (outros custeios e capital, ou despesas totais fora pessoal). Ressalte-se que a participação da fonte 172 entre 2012 e 2014 só não foi maior devido à baixa execução.

A SETAS/MT, conforme análise dos documentos se tornou dependente do financiamento proveniente da arrecadação de recursos destinados ao enfrentamento da pobreza. Pela programação orçamentaria de 2015, da secretaria, a fonte 172, que corresponde ao FECEP/MT, responderá por 100% dos recursos alocados, para a pasta de “Cidadania”, os recursos provenientes do Fundo arcara com 27% das despesas administrativas, 73,2% das despesas com trabalho e renda e 86,8% das despesas da assistência social. O próprio Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) tem 87,4% de seu orçamento financiado pela fonte 172. Pela ótica da classificação econômica da despesa, a

Através do estudo, foi possível compreender que o FECEP/MT, vem se estruturando em uma fonte de arrecadação, com diversos fins, dentro das instituições da administração pública.

A SETAS está fortemente apoiada no Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, mas não deu visibilidade orçamentária ou gerencial a essa incumbência, por mais paradoxal que pareça. Isso sujeita o órgão e a própria existência do Fundo a questionamentos.



Assim, sugere-se instituir na SETAS o Programa estadual de combate e erradicação da pobreza, dentro do qual seriam alocadas ações na área para inclusão produtiva, combate ao trabalho infantil, transferência de renda, gestão do CadÚnico, microcrédito, ações de cidadania aderentes ao propósito da política, etc. Esse programa poderia ser intersetorial, no sentido de conter ações em outros órgãos do Estado. O foco do programa poderia abranger os grupos territórios em situação de extrema pobreza e os vulneráveis à pobreza.

Sugere-se ampliar a cobertura do programa, em direção as metas do Programa MT+ 20, que estabelece como meta futura um Estado sem extrema pobreza. Uma possibilidade a ser estudada seria praticar linhas de pobreza diferenciadas, tendo em vista refletir custos de vidas variados.

Conceder bolsas a alunos carentes poderia ser uma medida a ser estudada, sobretudo no ensino médio, etapa de ensino com 90% das matrículas sob responsabilidade do Estado e onde os indicadores educacionais são piores, inclusive evasão escolar. Seja como for, é recomendável que parte mais expressiva de recursos seja alocada a programa de transferência de renda, pois, ao contrário de outras iniciativas, têm quase 100% de chance de chegar ao público-alvo.

Ativar e garantir o funcionamento do Conselho Estadual previsto na LC nº 144, alterar o dispositivo da Lei Estadual Nº 9.296 que proíbe transferência de renda a famílias beneficiadas pelo “Bolsa família”, uma vez que ele viola o princípio segundo o qual a transferência de renda deve priorizar o mais pobre entre os pobres.

A SETAS/MT, tem que tornar mais transparente a questão orçamentaria do FECEP/MT para se saber exatamente qual o esforço do órgão em matéria de enfrentamento da pobreza; para agravar, o instrumento de controle social da política não está ativo, embora previsto em dispositivo com status constitucional. Mas o estudo possibilitou evidenciar que o órgão prioriza despesas fora de suas atribuições normativas principais e estranhas à finalidade da fonte 172 de financiamento de combate e erradicação da pobreza em Mato Grosso.

Deve-se atentar para a necessidade de provisão de outras fontes para custear a assistência social e outras despesas da SETAS/MT, uma vez que os recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza de Mato Grosso (FECEP/MT) são vinculados, ao sistema normativo do Estado que determina que a constituição do fundo deve ter essencialidade de financiar ações e projetos para a erradicação da pobreza.

As receitas do FECEP/MT demonstram que essa fonte orçamentaria, teria condições de financiar uma política estadual de combate e erradicação da pobreza, com aspectos amplos e contínuos de proteção as pessoas em risco sociais

## REFERENCIAS

ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. Incentivos Fiscais e Desenvolvimento Econômico: a função das normas tributárias indutoras em tempos de crise. XV Premio Tesouro Nacional – 2010: Homenagem a Joaquim Nabuco. Política Fiscal e Sustentabilidade do Crescimento. ESAF, Brasília, 2010. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/Premio2010\\_Tema\\_3\\_MH1.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/Premio2010_Tema_3_MH1.pdf) Acesso em: 14. jul. 2018

BANCO MUNDIAL. 1990. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial. A pobreza*. Washington, D. C. : Banco Mundial. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/188701468322757498/pdf/PUB85070SPANIS1o0A1994100101PUBLIC1.pdf> Acesso em: 11 de març.de 2018

BANCO MUNDIAL. 1997. *O Estado em um mundo em transformação*. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Washington, D. C. : Banco Mundial. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/634101468162557539/pdf/341310PORTUGUE18213137771701PUBLIC1.pdf> Acesso em: 24 de marc.de2018

BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Política social no capitalismo tardio*. São Paulo: Cortez, 1998.

BERCHIELI, Regiane; FIGUEIREDO, Adriano Marcos Rodrigues; BONJOUR, Sandra Cristina de Moura. Incentivos Fiscais como Instrumento da Política Agrícola Recente de Mato Grosso: 1994-2008. Revista Eletrônica Documento Monumento, UFMT, 2014. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/262524255\\_INCENTIVOS\\_FISCAIS\\_COMO\\_INSTRUMENTO\\_DA\\_POLITICA\\_AGRICOLA\\_RECENTE\\_DE\\_MATO\\_GROSSO\\_1994-2008](https://www.researchgate.net/publication/262524255_INCENTIVOS_FISCAIS_COMO_INSTRUMENTO_DA_POLITICA_AGRICOLA_RECENTE_DE_MATO_GROSSO_1994-2008) Acesso em: 27 de jul.de 3018

BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R; SANTOS, S. M de M.dos; MIOTO, R. C. T (org). *Capitalismo em Crise: política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 13-34 e 64-85.

BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R; SANTOS, S. M de M.dos; MIOTO, R. C. T (org). *Capitalismo em Crise: política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 13-34 e 64-85.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social e trabalho no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2016

BRASIL (2004) Lei n. 10.836/2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm) Acesso em: 09 de abr.de2018.

BRASIL, Emenda Constitucional nº 31, de 2000, dispõe sobre adicional de ICMS em produtos superfulos.

BRASIL,IPEA. *Pobreza,desigualdade e políticas públicas*.Nº42. 12 janeiro de 2013.

BRASIL,PRESIDENCIA DA REPUBLICA,Decreto Federal nº 7492, de junho de 2011, institui o "Plano Brasil Sem Miseria".

BRASIL.

BRASIL. Lei Nº 8.742 de dezembro de 1993; Lei Orgânica da Assistência Social. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L8742.htm) Acesso em: 22 de maio de 2018.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*.

Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2008. p.11. Disponível em:

[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf) Acesso em: 10 de maio de 2018

CARCALHOLO, Marcelo Dias. O ATUAL RESGATE CRÍTICO DA TEORIA MARXISTA DA DEPENDÊNCIA. *Revista Trab. Educ. Saúde*, Rio de Janeiro, v. 11 n. 1, p. 191-205, jan./abr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/tes/v11n1/a11v11n1.pdf> Acesso em: 30 de jul de 2018

CARCANHOLO, Marcelo Dias. *Crise Econômica Atual e seus Impactos para a Organização da Classe Trabalhadora*. *Revista Aurora* ano IV nº 6, 2010 ISSN: 1982-8004 UNIFESP/São Paulo, 2010.p.02-10

CHAUÍ, M. *Convite à filosofia*. São Paulo: Ática, 1994

CHESNAIS, F. 1996. *A mundialização do capital*. São Paulo : Xamã. P.69-271.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE — CEPAL (2000), *Panorama social da América Latina — 1999-2000*. Santiago do Chile.

Disponível em:  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1256/S004367\\_es.pdf;jsessionid=54FE909841F5294D5D1DB8E8C2EE15F2?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1256/S004367_es.pdf;jsessionid=54FE909841F5294D5D1DB8E8C2EE15F2?sequence=1) Acesso em: 12 de abr.de 2018.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE — CEPAL (2009) Panorama social da América Latina — 2009. Santiago do Chile. Disponível em:  
<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1235/1/panoramasocial2010p.pdf> Acesso em: 15 de abr.de 2018

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE– CEPAL (2011) Planificar, presupuestar y evaluar en América Latina y el Caribe, Disponível em [www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/33541/megaobjetivo.ppt](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/33541/megaobjetivo.ppt). Acesso em 15 de julho de 2011. Disponível em:  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1246/S2012895\\_pt.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1246/S2012895_pt.pdf?sequence=1) Acesso em: 16 de abr. De 2018

COUTINHO, Carlos N.; *Contra a Corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*, São Paulo: Cortez, 2008. p. 49-70.

COUTINHO, Carlos N.; *Contra a Corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*, São Paulo: Cortez, 2008. p. 49-70.

Demo, Pedro. *Pobreza da Pobreza*. Petrópolis. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

DESTREMAU, Blandine; SALAMA, Pierre. *O tamanho da pobreza: economia política da distribuição de renda*. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 1999.

DRAIBE, Sônia Mirim. “A política social no período FHC e o sistema de proteção social”. *Tempo Social. USP*. Vol. 15, nº 2, 2003. p. 63 – 101. Disponível em:  
<https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/12405/14182>. Acesso em: 14 de maio de 2018

DRAIBE, Sônia Mirim. “A política social no período FHC e o sistema de proteção social”. *Tempo Social. USP*. Vol. 15, nº 02, 2003.

DRAIBE, Sônia; RIESCO, Manuel. *Estado de Bem- Estar, Desenvolvimento e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea*. México, Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. (Serie de Estudos e Perspectivas). 2011

em: 30 de jul.de 2018

ENGELS Friedrich. A situação da classe trabalhadora na Inglaterra. Tradutor: B. A. Schumann. Edição:1ª Coleção: Marx & Engels volume:1. Editora Boitempo.2010

ESPING-ANDERSEN. As Três Economias Políticas do *Welfare State*. Lua Nova. Nº24 setembro 1995

FERNANDES, Bernardo Mançano. Agronegócio e Reforma agrária. Portal da UNESP/ Territórios e geopolítica nº 22. 2010. p. 34-46 Disponível em:

<http://www2.fct.unesp.br/nera/publicacoes/AgronegocioeReformaAgrariaBernardo.pdf> . Acesso em: 27 de maio de 2018.

GIL, Antonio C. Como Elaborar Projetos de Pesquisa, 4 ed. São Paulo, Atlas, 2002

HARVEY, Davd; O novo Imperialismo. São Paulo: Edições Loyola, 2004, p.11-11-30 e 77-114.

HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2006. p.41-94

HAYEK, Frederich . A. *O caminho para a servidão*. Tradução: Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2010. p. 455, Disponível em:

[https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=-KhUcrsSUvQC&oi=fnd&pg=PA9&ots=ERTofquaSy&sig=nN6N5tjNAg2JczcJiwfCKcgoK1k&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=-KhUcrsSUvQC&oi=fnd&pg=PA9&ots=ERTofquaSy&sig=nN6N5tjNAg2JczcJiwfCKcgoK1k&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false) Acesso em: 19 de set.de 2017

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. de. Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez; 2006.

IANNI, Octávio. A Ideia do Brasil Moderno. Editora Brasiliense. São Paulo, 1992. p. 7-50

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Nota Técnica PNAD 2014 – breves análises, dez anos de redução da pobreza. Nº 22 Brasília: Ipea, 2014. Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/151230\\_notatecnica\\_pnad2014.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/151230_notatecnica_pnad2014.pdf) Acesso em: 23 de out. de 2017

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Pobreza: Desigualdade e Políticas Públicas. Nº 38 Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/100112\\_comunicadoipea38.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/100112_comunicadoipea38.pdf) Acesso em 5 de set.de 2018

IPEA- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Duas Décadas de Pobreza e Desigualdade medidas no Brasil pelo PNAD/IBGE. Nº159.Brasilia: Ipea,2013. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3435/1/Comunicados\\_159\\_Duas.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3435/1/Comunicados_159_Duas.pdf) Acesso em 12 de out.de2017

KEYNES, John Maynard. (1935). A Teoria Geral do Emprego, do juro e da moeda. Tradução de Mário R. da Cruz. Editora Nova Cultura. São Paulo 1996 (Coleção Os Economistas). p. 77-109.

KEYNES, Maynard Keynes. (1926). EL FINAL DEL LAISSEZ-FAIRE. La traducción. Esther Rabasco y Luis Toharia. Editora: Planeta S.A Barcelona. 1978. p. 10- 43.

LAVINAS, Lena (2004). “Universalizando direitos”. Observatório da Cidadania. p.67-74.Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/relatorio\\_universalizando.pdf](http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/relatorio_universalizando.pdf). Acesso em 08 de fev.de 2018

LAVINAS, Lena (2004). “Universalizando direitos”. Observatório da Cidadania. p.67-74.Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/relatorio\\_universalizando.pdf](http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/relatorio_universalizando.pdf). Acesso em 08 de fev.de 2018

LAVINAS, Lena. BEM-ESTAR NO SÉCULO 21. Revista Nova Esquerda Nº 84 de dezembro de 2013

LAVINAS; Lena. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. Revista Econômica da Universidade Federal Fluminense, v. 4, n. 1, p. 25-59, junho 2002 - Impressa em outubro 2003. Disponível em: [http://www.proppi.uff.br/revistaeconomica/sites/default/files/V.4\\_N.1\\_Lena\\_Lavinas.pdf](http://www.proppi.uff.br/revistaeconomica/sites/default/files/V.4_N.1_Lena_Lavinas.pdf) Acesso em: 06 de maio de2018

- LENIN.V. I. O Estado e a revolução. Editora: Expressão Popular. 2010
- LUXEMBURGO, Rosa, A ACUMULAÇÃO DO CAPITAL: Estudo sobre a Interpretação Econômica do Imperialismo. Tradução Moniz Bandeira. Editora ZARAR. Rio de Janeiro. 1970. p.27 a 51.
- MARX, Karl. *O Capital*, São Paulo: Boitempo. 2013.
- MARX, Karl; Contribuição à Crítica da Economia Política, Ed. 2, São Paulo, Expressão Popular, 2008. P. 255-270
- MATO GROSSO, LC Nº 281,2012. Dispõe sobre pagamentos a pessoas jurídicas com os recursos da fonte 172.
- MATO GROSSO, LC Nº 527, 2014. Dispõe sobre prerrogativa de desvinculação exclusiva para o FECEP/MT.
- MATO GROSSO, Lei nº 7.958/2003. Dispões sobre os Incentivos Fiscais para o Desenvolvimento Econômico do estado de Mato Grosso o "Plano PRODEIC"
- MATO GROSSO, LEI Nº 9.296, 2009,Incidente sobre a normatização do Programa "Panela Cheia"
- MATO GROSSO, SEPLAN. Relatório Desenvolvimento regional e pobreza - subsídios à política de desenvolvimento regional em Mato Grosso 2015.
- MATO GROSSO,Lei Complementar Nº 144, de 22 de dezembro de 2003. Regulamenta em âmbito estadual o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza em Mato Grosso.
- MATO GROSSO, SEPLAN.PRESTAÇÃO DE CONTAS ORDINÁRIAS ANUAL RELATÓRIO DE GESTÃO – 2015
- MÉSZÁROS, Istivan. Para além do Capital: rumo a uma teoria de transição. Trad. Paulo César Castanheira; Sergio Lessa 1ª ed 3ª reimp. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.
- MÉSZÁROS, István; A Crise Estrutural do Capital, São Paulo: Boitempo, 2011.
- MÉSZÁROS, István; *A Crise Estrutural do Capital*, São Paulo: Boitempo, 2011.
- MONTAÑO, Carlos ; DURIGUETTO, Maria Lúcia. Estado, classe e movimento social. São Paulo: Cortez (Biblioteca básica do Serviço Social), 2011.
- MONTAÑO, Carlos. Pobreza, "questão social" e seu enfrentamento. Serv. Soc. Soc. no.110 São Paulo Apr./June 2012. p.270-287



NETTO, José Paulo. Desigualdade, pobreza e Serviço Social. Dossiê América Latina. Revista em Pauta nº 19 2005.p.135-170. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/viewFile/190/213> Acesso em: 12 de fev. de 2018

NOZICK, R. Anarquia, Estado e Utopia. (Trad.) Rui Jungmam. Editora Jorge Zahar. Rio de Janeiro 1991.p.42-244. Disponível em: <https://portalconservador.com/livros/Robert-Nozick-Anarquia-Estado-e-Utopia.pdf> Acesso em: 3 de nov.de 2018

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A geografia das lutas no campo. Ed 6º.- São Paulo: Contexto, 1994. (Coleção Repensando a Geografia).

PEREIRA, Potyara A. P.; Conspirata Burguesa Contra A Democracia: implicações sociais contemporâneas. In: PARO, R.; FARIA, S. de; MIGUEL, W.L. (org.) A Seguridade Social em Goiás: ensaios críticos e pesquisa em Serviço Social. Goiânia: PCU Goiás, 2016, p. 303- 324.

PERREIRA, Potyara Amazoneida P.; PACHECO, Joselito da Silva. Banalização da pobreza no neoliberalismo – “dano colateral” ou dano efetivo? Revista Sociedade em Debate. v. 23, n. 1 (2017) Editora PUC-Pelotas. P.26-45. Disponível em:

<http://www.rle.ucpel.tche.br/index.php/rsd/issue/view/110/showToc> . Acessível

Prado Jr., Caio Formação do Brasil contemporâneo: colônia / Caio Prado Jr.; entrevista Fernando Novais; posfácio Bernardo Ricupero. — São Paulo: Companhia das Letras, 2011. Disponível em: <https://www.companhiadasletras.com.br/trechos/13152.pdf> Acesso em: 15 de jul. de 2018

RAWLS, John. Uma Teoria da Justiça. (Trad.). Almiro Pissetta, Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p.03-339 Disponível em: <https://marcosfabionuva.files.wordpress.com/2011/08/uma-teoria-da-justic3a7a.pdf> Acesso em: 27 de out. de 2017

SALVADOR, E.; BOSCHET, I.; BEHRING, E.; GRANEMANN, S.(org.) Financeirização, Fundo Público e Política Social. São Paulo: Cortez, 2015, p. 31-58 e 123-152.

SALVADOR, Evilário. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 104, p. 605-631, out. /dez. 2010. Editora Cortez:

São Paulo. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n104/02.pdf>. Acesso em: 06 de maio de 2018

SALVADOR, Evilário. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 104, p. 605-631, out. /dez. 2010. Editora Cortez: São Paulo. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n104/02.pdf>. Acesso em: 06 de maio de 2018

SANTOS, Theotonio dos. A AMÉRICA LATINA NA ENCRUZILHADA. (Org) Reginaldo Souza Santos; Fábio Guedes Gomes. Revista Brasileira de Administração Política. v. 6, n. 2 (2013). EQUIPE EDITORIAL REBAP ISSN: 2525-5495. p.15-62. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/rebap/article/viewFile/15591/10707>. Acesso em: 04 de maio de 2018

SCHWARTZMAN, Simon. Pobreza e exclusão. In. SCHWARTZMAN, Simon. As Causas da Pobreza. Rio de Janeiro. Editora: FGV.2004. p. 31-68.

SEN, Amartyan. (1999). Desarrollo y Libertad. La traducción Alfredo SILVA, Maria Ozanira da Silva e. A Pobreza Enquanto Categoria Teórica de Fundamentação e Foco de Intervenção dos Programas de Transferência de Renda na América Latina. VII Jornada Internacional Políticas Públicas de 25 a 28 de agosto de 2013. p. 01-14. Disponível em: [www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/mesas/programas-transferencia-de-renda-na-america-latina\\_contextualizacao.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/mesas/programas-transferencia-de-renda-na-america-latina_contextualizacao.pdf). Acesso em 12 de fev.de 2018

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. A POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA ENQUANTO ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO À POBREZA NO BRASIL. Revista de Políticas Públicas. v.7. n.2 (2003) Editora EDUFMA. Maranhão. ISSN 2178-2865.p.233-254. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/issue/view/267/showToc>. Acesso em 03 de fev. de 2018

SMITH, Adam. 1759. *La teoría de los sentimientos morales. Traducion. Carlos Rodríguez Braun. colección: El libro de bolsillo. Filosofía Publicación 2003: 01ª edición. Alianza Editorial*

SMITH, Adam. 1776. *A RIQUEZA DAS NAÇÕES INVESTIGAÇÃO SOBRE SUA NATUREZA E SUAS CAUSAS. Volume I. Tradução de Luiz João Baraúna.*

Editora Nova Cultural Ltda. São Paulo. 1996 A. Knopf. 2000. Editora Planeta S. A. Argentina – Buenos Aires. 2000

SPOSATI, A.; FALCÃO, M.do C.; FLEURY, S.M.T. (org.) Os Direitos (Dos Desassistidos Sociais), São Paulo: Cortez, 1991.

VIEIRA; Fernando. GRASEL; Dirceu. Incentivos fiscais e suas contribuições para o desenvolvimento econômico: PRODEIC em Mato Grosso (2003-2014). Cuiabá: EdUFMT, 2018.p.128-181

YAZBECK, Maria Carmelita. Sistema de Proteção Brasileiro: Modelos, Dilemas e Desafios. Disponível em: <http://canaldoassistentesocial.com.br/wp-content/uploads/2018/04/sistema-de-prote%C3%A7%C3%A3o-social-brasileiro.pdf>. Acesso em 22 de jun.de 2018

YAZBEK, Maria Carmelita. ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS. In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n. 77, 2006. Disponível em: <http://files.adrianonascimento.webnode.com.br/200000175-4316b440ff/Yazbek,%20Maria%20Carmelita.%20Estado%20e%20pol%C3%ADticas%20sociais.pdf> Acesso em: 26 de maio de 2018 p.01-26.

YAZBEK, Maria Carmelita. Serviço Social e pobreza. Rev. Katál. Florianópolis v. 13 n. 2 p. 153-154 jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/01.pdf> Acesso em 17 de abr.de 2018

YAZBEK, Maria Carmelita. TENDÊNCIAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Mesa Redonda Assistência e Previdência: Caminhos e tendências no XX Ciclo de Debates do Serviço Social do Hospital das Clínicas da UNICAMP. Expositores: Professor Dr. Wilson Cano do Instituto de Serviço Social & Saúde Campinas v. 3 n. 3 p. 1-94 Maio 2014. Disponível em: [file:///C:/Users/usuario/Downloads/8634995-4179-1-SM%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/8634995-4179-1-SM%20(1).pdf) Acesso em: 14 de maio de 2018.