



Universidade Federal de Goiás
Instituto de Estudos Socioambientais (IESA)
Programa de Pós-Graduação em Geografia



Diego Pinheiro Alencar

**A QUESTÃO SOCIAL E AS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA: O
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NOS MUNICÍPIOS GOIANOS**

Goiânia, agosto de 2019



UFG

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
INSTITUTO DE ESTUDOS SÓCIO-AMBIENTAIS

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

☐ Dissertação ☒ Tese

2. Nome completo do autor

Diego Pinheiro Alencar

3. Título do trabalho

A questão social e as transferências de renda: o Programa Bolsa Família nos municípios goianos.

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento ☒ SIM ☐ NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

a) consulta ao(a) autor(a) e ao(a) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.



Documento assinado eletronicamente por **DIEGO PINHEIRO ALENCAR, Discente**, em 15/04/2020, às 15:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Tadeu Pereira Alencar Arrais**, **Professor do Magistério Superior**, em 16/04/2020, às 09:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1278233** e o código CRC **7B28CA36**.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.

Referência: Processo nº 23070.040671/2019-01

SEI nº 1278233

DIEGO PINHEIRO ALENCAR

**A QUESTÃO SOCIAL E AS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA: O
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NOS MUNICÍPIOS GOIANOS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, do Instituto de Estudos Socioambientais, da Universidade Federal de Goiás, como requisito para obtenção do título de Doutor em Geografia.

Área de Concentração: Natureza e Produção do Espaço

Orientador: Prof. Dr. Tadeu Pereira Alencar Arrais

Goiânia, agosto de 2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Pinheiro Alencar, Diego
A QUESTÃO SOCIAL E AS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA: O
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NOS MUNICÍPIOS GOIANOS
[manuscrito] / Diego Pinheiro Alencar. - 2019.
CLXIX, 169 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Tadeu Alencar Arrais.
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Goiás, Instituto de
Estudos Socioambientais (Iesa), Geografia, Goiânia, 2019.

Bibliografia.

Inclui siglas, mapas, abreviaturas, gráfico, tabelas, lista de
figuras, lista de tabelas.

1. Questão social. 2. Transferências de renda. 3. Bolsa família. 4.
Municípios goianos. I. Alencar Arrais, Tadeu , orient. II. Título.

CDU 911



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
INSTITUTO DE ESTUDOS SÓCIO-AMBIENTAIS

ATA DE DEFESA DE TESE

Ata Nº 31 da sessão de Defesa de Tese de Diego Pinheiro Alencar que confere o título de Doutor(a) em Geografia, na área de concentração em Natureza e Produção do Espaço.

Aos doze dias do mês de novembro de dois mil e dezenove, a partir das 14 horas, no Auditório do Instituto de Estudos Socioambientais, realizou-se a sessão pública de Defesa de Tese intitulada "A questão social e as transferências de renda: o Programa Bolsa Família nos municípios goianos". Os trabalhos foram instalados pelo(a) Orientador, Professor Doutor Tadeu Alencar Arrais (IESA/UFG) com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor(a) Doutor(a) Denis Castilho (IESA/UFG), membro titular interno; Professora Doutora Tathiana Rodrigues Salgado de Oliveira (UEG/GO), membro titular externo; Professor(a) Doutor(a) Leandro Oliveira Lima (IESA/UFG), membro titular externo; Professor(a) Doutor(a) Marcos Fernando Arriel (FAPEG/GO), membro titular externo. Durante a arguição os membros da banca não fizeram sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Tese tendo sido o candidato aprovado pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo Professor Doutor Tadeu Alencar Arrais, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos doze dias do mês de novembro de dois mil e dezenove.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Tadeu Pereira Alencar Arrais, Professor do Magistério Superior**, em 14/12/2019, às 16:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Dênis Castilho, Professor do Magistério Superior**, em 15/12/2019, às 17:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Leandro Oliveira De Lima, Professor do Magistério Superior**, em 16/12/2019, às 11:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcos Fernando Arriel, Usuário Externo**, em 03/01/2020, às 08:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Tathiana Rodrigues Salgado**,



Usuário Externo, em 19/01/2020, às 21:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1060331** e o código CRC **CE437663**.

Referência: Processo nº 23070.040671/2019-01

SEI nº 1060331

AGRADECIMENTOS

O primeiro agradecimento só poderia ser direcionado ao professor Tadeu. A gratidão e admiração nutrida ao longo dos anos extrapola o campo da relação orientando/orientador.

Destaco a importância da minha querida Juheina. Obrigado pela paciência, carinho e amor demonstrado nos momentos de felicidade, mas sobretudo nos momentos de dificuldades.

Agradeço imensamente minha família. Obrigado mãezinha, por me ensinar constantemente que o bem sempre vale a pena. Obrigado meu pai, por sempre ter me demonstrado valiosas lições sobre honestidade. Obrigado minha irmã, pelo companheirismo e cumplicidade em todas as horas. Obrigado meu irmão, por tudo o que você representa de especial em nossas vidas. Enfim, obrigado por todo o amor de vocês.

Um agradecimento especial ao meu primo, Sidney, por toda presteza e amizade demonstrada ao longo do tempo.

Agradeço a UFG por me presentear com amigos tão especiais. Obrigado Bruno, Cristiano, Cinthia, Gabriel, Isabel, Manoel e Priscylla. Sem dúvidas foram momentos maravilhosos que compartilhamos. Entre conversas bobas e teorias da geografia.

Meu muito obrigado aos meus queridos amigos Tathi e Leandro. Aprendi com vocês lições e valores que vão para além das dinâmicas socioespaciais.

Agradeço imensamente a banca examinadora, pelo tempo e dedicação desempenhado na leitura dessa pesquisa. Obrigado Denis, Leandro, Marcos e Tathiana.

Enfim, agradeço a todos os servidores que contribuíram na conclusão desse ciclo. Meu muito obrigado ao IESA e UFG. Definitivamente essas instituições mudaram minha vida!

RESUMO

O Bolsa Família representa, atualmente a ferramenta de assistência social com maior capilaridade territorial no Brasil. O impacto social do programa reflete em diferentes dimensões analíticas, a exemplo do combate à pobreza e extrema pobreza, desigualdade de renda por gênero, o condicionamento à serviços básicos (saúde e educação), dentre outros elementos que remetem à questão social. Na esfera econômica observa-se que a relevância ocorre principalmente em municípios de pequeno padrão demográfico e com baixo dinamismo produtivo, comumente dependentes de repasses intergovernamentais e da administração pública. O mapeamento das informações referentes à vulnerabilidade social aponta para as disparidades regionais no território brasileiro, tanto em nível nacional quanto estadual. No Brasil ao comparar a quantidade de benefícios emitidos e/ou população em situação de pobreza e extrema pobreza, com a população estimada dos municípios ou os valores repassados com indicadores econômicos (PIB, receitas orçamentárias, dentre outros), destacam-se os casos do Semiárido Nordeste e Norte de Minas Gerais. No território goiano, ao considerar os critérios mencionados, destacam-se as Microrregiões do Vão do Paranã, Chapada dos Veadeiros e Porangatu, que direcionou a seleção dos municípios para amostragem da pesquisa de campo, na qual foi mensurado o impacto que o PBF desenvolve nos setores de comércio varejista e serviços. De maneira geral, os estabelecimentos possuíam um raio de atuação municipal. Quanto ao perfil da clientela foi observado participação proporcional das famílias residentes em áreas rurais na aquisição de produtos e serviços disponibilizados no perímetro urbano, sendo que as mulheres foram as principais responsáveis pelas aquisições. Nota-se, nas formas de pagamento, relações que remetem à sociedade camponesa, como por exemplo, a presença das “cadernetas” em parte significativa dos estabelecimentos. Em contrapartida, são raros os casos com presença de pagamentos informatizados (cartões de crédito ou débito). A relevância dos recursos oriundos do PBF foi constantemente denotado nas narrativas dos comerciantes locais tendo, em alguns casos, “mais de 50%” de interferência na arrecadação do estabelecimento. A pesquisa constatou que o PBF no Brasil não se restringe ao campo da assistência social, se caracterizando como instrumento dinamizador da economia municipal em localidades pouco atrativas à investimentos de capital privado e público. No território goiano, nas MRs supracitadas, é perceptível a relevância do programa como elemento de dinamização dos setores de comércio varejista e serviços.

ABSTRACT

The *Bolsa Familia* Programme (Programa Bolsa Familia - PBF) is currently the social assistance tool with the largest territorial capillarity in Brazil. The social impact of the program reflects different analytical dimensions, such as the fight against poverty and extreme poverty, income inequality by gender, conditioning to basic services (health and education), among other elements that refers to the social issue. In the economic sphere, it can be observed that the relevance occurs mainly in municipalities with a small demographic pattern and low productive dynamism, commonly dependent on intergovernmental transfers and public administration. The mapping of information regarding social vulnerability points to regional disparities in the Brazilian territory, both at the national and state levels. In Brazil, when comparing the amount of benefits issued and/or population in situations of poverty and extreme poverty, with the estimated population of the municipalities or the values passed on with economic indicators (GDP of Brazil, budget revenues, among others), the cases of the Semiarid Northeast and North of Minas Gerais stand out. In the territory of Goiás, when considering the criteria mentioned above, the Microregions of Vão do Paranã, Chapada dos Veadeiros and Porangatu stand out, which directed the selection of municipalities for sampling the field research, in which the impact that the PBF develops in the retail trade and services sectors were measured. In general, the establishments had a municipal operating radius. Regarding the profile of the clientele, the proportional participation of families living in rural areas in the acquisition of products and services available in the urban perimeter was observed, with women being the main responsible for the acquisitions. In the forms of payment, there are relations that refer to peasant society, such as, for example, the presence of "booklets" in a significant part of the establishments. On the other hand, the presence of computerised payments (credit or debit cards) is rare. The relevance of PBF resources has been constantly denoted in the narratives of local merchants, with, in some cases, "more than 50%" of interference in the collection of the establishment. The research found that the PBF in Brazil is not restricted to the field of social assistance, being characterized as an instrument to stimulate the municipal economy in locations that are not attractive to private and public capital investments. In Goiás territory, in the aforementioned MRs, the relevance of the program as an element of dynamization of the retail trade and services sectors is noticeable.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Unidades da Federação: estabelecimentos industriais, 1907, 1920 e 1940.....	56
Tabela 2. Taxa média de variação de preços ao consumidor, 1990 –1999	65
Tabela 3. Estado nutricional dos indivíduos (crianças), 2017.....	77
Tabela 4. Unidades Federativas: representação na Câmara dos Deputados, 2014	79
Tabela 5. Microrregiões de Goiás: tipologia populacional, 2017	96
Tabela 6. Estado de Goiás: municípios com maior percentual de população rural, 2010	99
Tabela 7. Estado de Goiás: municípios com maior participação dos empregos formais vinculados à administração pública, 2016.....	103
Tabela 8. Microrregiões Goianas: categoria do emprego no trabalho principal, 2010	106
Tabela 9. Municípios Seleccionados: evolução dos bens duráveis, 2000 – 2010	124
Tabela 10. Municípios seleccionados: critérios para seleção da amostragem.....	127
Tabela 11. Crescimento demográfico por faixa etária, 2000 – 2010.....	129
Tabela 12. Municípios seleccionados: rendimentos por tipo de emprego (R\$), 2016.....	134
Tabela 13. Municípios seleccionados: grupos populacionais beneficiários do PBF, 2019	137
Tabela 14. Municípios seleccionados: informações sobre a condicionalidade educação, 2019	140
Tabela 15. Municípios seleccionados: informações sobre a condicionalidade saúde, 2019	140
Tabela 16. Municípios seleccionados: percentual do rendimento feminino em relação ao masculino segundo ocupação formal e escolarização, 2016	134
Tabela 17. Municípios seleccionados: recursos formais, 2017	134

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. América Latina e Caribe: Programas de Transferências Condicionadas	46
Quadro 2. Benefícios concedidos pelo Programa Bolsa Família, 2018	80
Quadro 3. Municípios selecionados: atividade de maior valor agregado, 2015.....	124
Quadro 4. Caracterização geral dos estabelecimentos selecionados.....	141

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Programas de Transferências de Renda direta ao Cidadão: organização geral	44
Figura 2. América Latina e Caribe: população contemplada pelas PTRCs, 2015	49
Figura 3. América Latina e Caribe: Programas de Transferências Condicionadas	50
Figura 4. Brasil: taxa média de desemprego na década de 1990.....	63
Figura 5. Municípios brasileiros: população em situação de extrema pobreza por local de residência, 2010	67
Figura 6. Municípios brasileiros: percentual da população em situação de extrema pobreza por local de residência, 2010.....	69
Figura 7. Municípios brasileiros: rendimento médio por classes, 2010	70
Figura 8. Brasil: Pessoas de 10 ou mais anos de idade por classe de rendimento segundo o sexo, 2015	71
Figura 9. Grandes Regiões: Mulheres de 10 ou mais anos de idade com rendimento até ½ salário mínimo, por local de residência.....	72
Figura 10. Grandes Regiões: pessoas de 25 anos ou mais por nível de instrução, 2010	73
Figura 11. Municípios brasileiros: pessoas de 25 anos ou mais por nível de instrução, 2010.....	74
Figura 12. Grandes Regiões: acompanhamento nutricional dos indivíduos (crianças), 2008 – 2017 ..	76
Figura 13. Fluxograma organizacional do PBF	82
Figura 14. Municípios brasileiros: benefícios emitidos do PBF percentual em relação à população, 2017	82
Figura 15. Percentual de cobertura das condicionalidades saúde e educação, 2017	84
Figura 16. Municípios brasileiros: principais atividades, 2015	90
Figura 17. Municípios brasileiros: valor adicionado bruto aos preços correntes, 2015	92
Figura 18. Municípios brasileiros: percentual do PBF em relação ao PIB Municipal	94
Figura 19. Estado de Goiás: municípios com maior participação no VAB, 2015.....	99
Figura 20. Estado de Goiás: categorias dos empregos formais, 2016	102
Figura 21. Microrregiões goianas: rendimento médio dos empregos formais – R\$, 2016.....	105
Figura 22. Estado de Goiás: rendimento nominal mensal, 2010.....	108
Figura 23. Municípios goianos: população extremamente pobre por área de residência, 2010	110
Figura 24. Microrregiões goianas: perfil de renda das famílias cadastradas no CAD Único do governo federal, 2017	113
Figura 25. Proporção de pessoas inscritas no Cadastro Único do Governo Federal por tipologia populacional, 2017	114
Figura 26. Municípios goianos: pessoas inscritas no cadastro único por rendimento per capita e tipologia populacional do município, 2017	115
Figura 27. Municípios goianos: perfil de renda segundo o CAD Único do governo federal, 2017....	117
Figura 28. Estado de Goiás: famílias beneficiadas e valores repassados do PBF, 2004 – 2017	119
Figura 29. Municípios goianos: relação entre beneficiários do PBF e população estimada, 2017	121

Figura 30. Municípios goianos: representação do PBF em relação ao PIB municipal, 2015	123
Figura 31. Municípios selecionados: caracterização geral, 2017	127
Figura 32. Municípios selecionados: população por local de residência	128
Figura 33. Municípios selecionados: empregos formais por setor de atividade, 2016	131
Figura 34. Municípios selecionados: rendimento médio por tipologia do emprego (R\$), 2016	133
Figura 35. Municípios selecionados: condição de contribuição para instituto de previdência oficial em qualquer trabalho por local de residência, 2010	135
Figura 36. Municípios selecionados: população por rendimento segundo o cadastro único, 2016	137
Figura 37. Municípios selecionados: categoria dos benefícios emitidos, 2019	139
Figura 38. Participação do PBF em relação aos rendimentos provenientes dos empregos formais, 2016	140
Figura 39. Estabelecimentos selecionados: formas de pagamento mais comuns, 2018	147
Figura 40. Municípios selecionados: local de residência da clientela local, 2018	148
Figura 41. Municípios selecionados: percentual do rendimento feminino em relação ao masculino, 2006 – 2016	150
Figura 42. Municípios selecionados: principais produtos adquiridos com os recursos do PBF, 2018	152
Figura 43. Estabelecimentos selecionados: estimativa de impacto do PBF, 2018	153

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CAD - Único Cadastro

DATASUS - Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde

FGV - Fundação Getúlio Vargas

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IGD - Índice de Gestão Descentralizada

LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

MRs - Microrregiões

MTE - Ministério do Trabalho e Emprego

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ONU - Organização das Nações Unidas

PBF - Programa Bolsa Família

PIB - Produto Interno Bruto

PTRC - Programa de Transferência de Renda Condicionada

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PSB - Partido Socialista Brasileiro

RAIS - Relação Anual de Informações Sociais

SUS - Sistema Único de Saúde

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

RESUMO.....	9
ABSTRACT.....	10
LISTA DE TABELAS.....	11
LISTA DE QUADROS	12
LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....	13
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	15
INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO I – A QUESTÃO SOCIAL	21
1.1 A ORIGEM DA QUESTÃO SOCIAL.....	22
1.2 O ADVENTO DA QUESTÃO SOCIAL.....	23
1.3 O ESTADO CAPITALISTA E A QUESTÃO SOCIAL.....	30
1.3.1 O NEOLIBERALISMO E A QUESTÃO SOCIAL.....	36
1.3.2 AS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DIRETA	41
1.4 AS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA DIRETA NA AMÉRICA LATINA E CARIBE	43
CAPÍTULO II – A QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL	52
2.1 AS ORIGENS DA QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL	54
2.1.1 A QUESTÃO SOCIAL PÓS-1988.....	59
2.1.2 DESIGUALDADE, TRABALHO E RENDA	61
2.2 OPORTUNIDADES EDUCACIONAIS	72
2.3 SAÚDE E NUTRIÇÃO	75
2.4 A DIMENSÃO POLÍTICA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	78
2.5 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A QUESTÃO SOCIAL.....	82
2.6 O BOLSA FAMÍLIA E A ECONOMIA MUNICIPAL.....	90
CAPÍTULO III – IMPACTO SOCIAL DO BOLSA FAMÍLIA NOS MUNICÍPIOS GOIANOS	95
3.1 O TERRITÓRIO GOIANO: POPULAÇÃO, EMPREGO E RENDA	96
3.2 A DESIGUALDADE DE RENDA EM GOIÁS	105
3.3 A CAPILARIDADE DO BOLSA FAMÍLIA EM GOIÁS	118
3.3.1 O PERFIL ECONÔMICO DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS	125
3.3.2 CARACTERIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS DO PBF	125
3.3.3 O IMPACTO ECONÔMICO NA ECONOMIA LOCAL	125
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	154
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	158

INTRODUÇÃO

Num país que conta com tantas terras férteis e com tanta gente que quer trabalhar, não deveria haver razão alguma para se falar em fome. No entanto, milhões de brasileiros, no campo e na cidade, nas zonas rurais mais desamparadas e nas periferias urbanas, estão, neste momento, sem ter o que comer. Sobrevivem milagrosamente abaixo da linha da pobreza, quando não morrem de miséria, mendigando um pedaço de pão (SILVA, 2003, p. 3).

No início da década de 2000, questões relacionadas à fome e extrema pobreza permeavam frequentemente as narrativas e discussões políticas no Brasil. Durante a campanha presidencial de 2002, a proposta do “Programa Fome 0”, que assegurava aos brasileiros o direito a três refeições diárias, ganhou grande evidência nas narrativas do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Após a eleição, o referido programa assume centralidade nas estratégias do governo federal na área em questão no primeiro ano de mandato (TOMAZINI; LEITE, 2016, p. 13). O fato em questão demonstrou o protagonismo da seguridade alimentar na política social brasileira.

No ano de 2004, ocorre a institucionalização do Programa Bolsa Família (PBF), que teve como característica essencial a unificação dos programas de Transferência de Renda Direta (TRD) ao Cidadão geridos pelo governo federal. As TRDs são políticas sociais presentes em diversos países. Na América Latina foram registrados, a partir de 1996, 48 programas. Os exemplos mais representativos (recursos aplicados e abrangência populacional) estão no Brasil, com o PBF, no México com o Oportunidades, e na Argentina com o Programas Aplicação Universal por Criança para Proteção Social. Há em comum entre os programas, além do fato de capitalizarem cidadãos em condições de vulnerabilidade social, a presença de condicionalidades impostas ao público-alvo.

O PBF apresentou relevante impacto na política de assistência social nacional, dada a necessidade de integração das diferentes esferas governamentais para o gerenciamento do programa, sobretudo quando se considera a prerrogativa das condicionalidades. A utilização dos serviços de saúde e educação (e assistência social também) são critérios para a manutenção dos benefícios emitidos. Neste cenário, as secretarias estaduais e municipais, que gerenciam as respectivas pastas, emitem ao Ministério da Cidadania (MDS) informações referentes aos beneficiários, a exemplo de peso e altura das crianças e adolescentes, atualização das carteiras de vacinação e frequência escolar.

As condicionalidades impostas aos beneficiários se caracterizam como uma contrapartida, tendo como objetivo final a inclusão social. Entretanto, questões são levantadas sobre os limites e eficiência dessa proposta. Pires (2013) aponta os limites do programa na formação do capital humano. O autor questiona, por exemplo, a condicionalidade educação, tendo em vista o contexto geral de precarização do serviço prestado à população brasileira. Dinâmica semelhante também é perceptível nas condicionalidades vinculadas à saúde. Ferraz et al. (2004), ao analisarem o cotidiano dos agentes comunitários de saúde em Porto Alegre, constataram que o quantitativo de profissionais era insuficiente para acompanhar as famílias da comunidade. Essa realidade é ainda mais sintomática em municípios com baixo padrão demográfico e pouco dinâmico economicamente. A condicionalidade saúde evidencia a afirmação, tendo em vista que 191 municípios brasileiros informaram ao MDS menos de 50% das condições da população beneficiária.

As condicionalidades impostas aos beneficiários do PBF estão baseadas na premissa utilitarista da liberdade, como tratadas por Mill (2000). O autor compreende que o Estado deve intervir na prestação de elementos essenciais para o desenvolvimento humano, em que o Estado assumiria papel de fiscalização, ou mesmo de imposição do acesso aos aspectos mencionados. De fato, quando se considera os indicadores secundários relacionados à saúde e educação, nota-se que o PBF contribuiu para o acesso da população em situação de pobreza e extrema pobreza aos respectivos serviços.

Outra forma de desenvolvimento humano impulsionada pelo acesso ao PBF está focalizada na dimensão do gênero. O programa tem por premissa priorizar as mulheres como titulares do núcleo familiar, fato que corrobora para a autonomia financeira feminina. Esse fenômeno foi observado por Rego e Pinzaini (2014). As autoras apontam que a introdução nos estabelecimentos de consumo teve impacto significativo na autoestima das beneficiárias.

A espacialização dos recursos e benefícios emitidos é orientada pela disparidade econômica das regiões brasileiras. O mapeamento das informações indica a maior representação proporcional nas regiões Nordeste e Norte do país. Ao considerar a quantidade de benefícios emitidos em relação à população estimada, se evidencia a relevância do PBF para a população dessas regiões, por exemplo, entre os 100 municípios com maiores valores percentuais, apenas Cristália/MG não estava situada nas referidas regiões (IBGE, 2017; MDS, 2017).

Em termos econômicos, o programa é salutar para determinados municípios. Araújo e Lima (2009) também observaram a dependência de diversos municípios do Semiárido Nordeste e Vale do Jequitinhonha em relação aos benefícios sociais, aposentadorias e funcionalismo público, a esses os autores denominaram como municípios com “economia sem produção”. A dinâmica em questão não é exclusividade das duas regiões mencionadas. Ao considerar o percentual do PBF em relação ao PIB municipal, destacam-se as unidades federativas do Maranhão e Piauí. O primeiro possui 82 municípios cujo valores do PBF representam mais de 8% do PIB municipal, enquanto o segundo apresentou 55 municípios na mesma situação (IBGE, 2015; MDS, 2015).

A produção do território goiano foi orientada pela lógica do Desenvolvimento Geográfico Desigual, assim como trabalhado por Harvey (2016), ou como chamado por Arrais (2016) de a capitalização diferencial do território goiano. O processo em questão está orientado pela lógica espacial dos investimentos, públicos e/ou privados. O caso mais emblemático, por inserir Goiás na economia de mercado, é o da Ferrovia. A dinâmica dos fluxos de mercadorias e capitais proporcionados pela implantação da ferrovia favoreceu ao desenvolvimento econômico no centro sul goiano, como observado em Castilho (2016) e Chaul (2015).

Outros eventos também contribuíram para as disparidades socioeconômicas do território goiano, a exemplo da política nacional de povoamento do Oeste e Norte brasileiro na década de 1930. Esse programa resultou em dois casos relevantes para o povoamento do território goiano. O primeiro, refere-se à construção da nova capital estadual. A edificação de Goiânia reverberou inicialmente na atração de fluxos populacionais, predominantemente vinculados à construção civil. Posteriormente, com a centralização econômica e política desenvolvida pela capital, os padrões migratórios se diversificaram. O outro evento diz respeito à implantação de Colônias Agrícolas. A concessão de áreas agrícolas no Mato Grosso Goiano também direcionou fluxos de agricultores advindos de outras unidades federativas.

Atualmente, a espacialização dos indicadores sociais apresenta regionalização bem delimitada, permanecendo predominantemente nas áreas centro e sul os indicadores referentes aos melhores rendimentos, empregos formais e indicadores de desenvolvimento humano, por exemplo. Por outro lado, ao considerar questões vinculadas à vulnerabilidade social, como pobreza e extrema pobreza, segurança alimentar e taxa de analfabetismo, as áreas Norte e Nordeste do estado assumem protagonismo. Mais especificamente as MRs de Porangatu, Vão do Paranã e Chapada dos Veadeiros.

De maneira geral, essas MRs são compostas por municípios pouco populosos e com atividades econômicas pouco dinamizadas, o que os torna demasiadamente dependentes dos empregos vinculados ao setor público, essa dinâmica não é uma especificidade do território goiano, mas comum à diversas unidades federativas do Brasil, como demonstrado por Arrais (2019). As aposentadorias e benefícios sociais também são salutar para o funcionamento da economia dos municípios com o perfil posto. Com esse cenário, Araújo e Lima (2009) analisam os municípios nessas condições a partir da noção de “economia sem produção”.

Partindo do impacto do PBF nos municípios goianos, seja pela universalidade dos benefícios em relação à população estimada, ou pela representatividade dos valores repassados em relação às receitas orçamentárias, foi estabelecida a amostragem para o desenvolvimento da pesquisa de campo, a fim de mensurar o impacto do PBF junto aos estabelecimentos comerciais e serviços nos municípios selecionados. Os oito municípios visitados estão localizados nas MRs da Chapada dos Veadeiros (2), Vão do Paranã (3) e Porangatu (3).

Os questionários aplicados junto aos proprietários, ou funcionários do estabelecimento, contribuíram em dois aspectos. O primeiro para caracterizar o estabelecimento e a clientela comum. O segundo para mensurar o impacto do PBF no desenvolvimento das atividades locais. De antemão é possível antecipar a relevância do benefício para a economia dos municípios em questão, considerando distintas vertentes, a exemplo da capitalização formal de percentual significativo da população municipal e autonomia financeiras às mulheres.

CAPÍTULO I – A QUESTÃO SOCIAL

1.1 A origem da Questão Social

Tratamos a questão social por meio da dimensão do trabalho-renda, ou conforme abordado por Castel (2015), da dimensão da sociedade salarial, nesse sentido, entende-se que: “A ‘questão social’ pode ser caracterizada por uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade. A ameaça de ruptura é apresentada por grupos cuja existência abala a coesão do conjunto” (p. 41). A ruptura da coesão social pode ser observada nos conflitos entre os interesses econômicos e o papel do Estado Social. Tradicionalmente, a questão social é traduzida na escala do Estado-Nação, a exemplo dos direcionamentos políticos, dos paradigmas econômicos e fiscais aplicados e no cuidado à grupos sociais não inseridos no mundo do trabalho e consumo.

A produção capitalista do espaço produz disparidades sociais que se materializam tanto no campo quanto nas cidades. Por um lado, nota-se a concentração das riquezas produzidas em pequenos nichos da sociedade, por outro, desde a ascensão do capitalismo a miséria e outros problemas sociais se disseminaram junto a grandes contingentes populacionais. De acordo com Engels (1975, p. 126), na Inglaterra e Gales havia aproximadamente 1,5 milhões de pobres¹. Na contemporaneidade, a vulnerabilidade social ainda se faz presente, sobretudo nos países emergentes, como é possível, por exemplo, na obra de Davis (2006), que observa a “generalização das favelas” em países da América Latina, Ásia e África.

O Estado Social surge com o advento do capitalismo industrial, que explicitou a necessidade de mediação entre os objetivos econômicos e as demandas europeias. As metrópoles europeias, a partir da expansão das atividades industriais no século XVI materializaram a desigualdade social, resultante da migração de trabalhadores rurais para áreas urbanizadas. O motor desta dinâmica foi a demanda por força de trabalho nos estabelecimentos fabris. Engels (1975) apresentou elementos que constatarem as disparidades sociais, a exemplo das condições habitacionais e sanitárias. Não obstante, a nova Lei dos Pobres de 1.834 também contribuiu para a migração campo-cidade. Nas palavras de Hobsbawn (2011), esta legislação se caracterizava como um “estatuto de insensibilidade”, pois condicionava a ruptura de relações afetivas². Neste cenário, surgem as primeiras ações que remetem à assistência social, como por exemplo, a Lei dos Pobres instituída na Inglaterra no século XVIII. Por um lado, ao final do século XVIII e primeira metade do século XIX observa-se uma leve melhora em relação ao

¹ Essa estimativa é oriunda de relatórios produzidos por comissões vinculadas à Lei dos Pobres.

² O direito ao recurso estava condicionado à adesão das novas “workhouses”, a fim de reduzir a procriação impensada da população pobre. (HOBSBAWN, 2011, p. 119).

acesso da classe operária a bens e consumo, por outro, ocorre a intensificação da exploração da força de trabalho, com demonstrado por Thompson (1987, p. 38).

O período pós-guerra é sintomático no que diz respeito ao protagonismo do Estado no que tange às questões sociais, a exemplo da relevância do Relatório Beveridge para pensar o Welfare State. Na década de 1970, observam-se os paradigmas liberais retomando o controle dos setores econômicos e sociais em alguns países, como no Reino Unido e Estados Unidos. Nas décadas de 1980 e 1990, este processo se expande à outras regiões do globo, a exemplo da América Latina. Há em comum entre os exemplos abordados a expansão das desigualdades sociais e a privatização de setores estratégicos da economia. Programas de transferência de recursos, diretamente aos cidadãos, estiveram presentes em diversos programas governamentais nacionais, a exemplo, dos casos brasileiro, mexicano e argentino. Nota-se que esses programas contribuem para o desenvolvimento humano e para a redução dos níveis de pobreza, tendo em vista que condicionam grupos populacionais ao acesso à saúde e educação. Entretanto, não se fazem suficientes para a redução dos níveis de desigualdade social.

1.2 O advento da questão social

A análise econômica e social em uma sociedade capitalista considera duas esferas indissociáveis. A primeira remete-se à “produção”, que se materializa inicialmente nas mercadorias, seja ela um instrumento direto da subsistência humana, ou mesmo algo relativo às fantasias individuais. A segunda, diz respeito à “circulação”, ou seja, na efetivação da troca. Analisando a totalidade do processo, o autor denota que as mercadorias, por mais distintas que sejam, contêm um valor geral, em que é possível estabelecer equivalentes entre elas. Pode-se considerar que este fenômeno é o germe da forma dinheiro, uma vez que “a circulação projeta, continuamente, dinheiro” (MARX, 2008, p. 139).

Na fase inicial da produção, observa-se uma interação direta entre a sociedade e a natureza, assim como já aconteceu em outros períodos da humanidade. A especificidade que o modo de produção capitalista traz para essa relação está na fragmentação das relações. O trabalho deixa de estar relacionado com a dimensão espiritual humana, sendo convertida também em mercadoria, alienada à sociedade de mercado. Esta linha argumentativa pode ser constatada tanto em *O Capital* de Marx (2008) quanto em Polanyi (2012), em *A grande transformação*.

Na sociedade de mercado ocorre a conversão dos diversos elementos em mercadoria, a exemplo da terra e do trabalho, “como se tivessem sido produzidos para a venda” (POLANYI, 2012, p. 53). A esfera da circulação é o ambiente no qual a mercadoria é metamorfoseada, assumindo assim sua totalidade. Este processo refere-se à transição da dimensão da troca ao consumo. De acordo com o autor, a natureza deixa de assumir o papel exclusivamente de “parceira” das relações de troca, uma vez que em diversos casos ela atua como obstáculo a ser superado pelos sistemas econômicos. Investimentos em estruturas de comunicação e transportes são alguns dos exemplos elucidativos. Em outros períodos históricos, essa relação poderia ser interpretada por meio da dimensão particular/local. Entretanto, quando se toma sociedades baseadas nos paradigmas de mercado, observa-se a impossibilidade desta aplicação metodológica. Marx e Engels (2007, p. 87-88) abordaram as barreiras impostas à expansão do capital industrial no mundo, concluindo que:

A grande indústria universalizou, apesar de todos esses recursos de proteção, a concorrência [...] criou os meios de comunicação e o moderno mercado mundial, submeteu o comércio, transformou todo capital em capital industrial e engendrou, com isso, a rápida circulação (o desenvolvimento do sistema monetário) e a centralização dos capitais.

A ascensão da burguesia reorientou a organização da sociedade. Se antes se observava diferentes esferas de controle da vida pública, após o período mencionado, as relações sociais se estruturam por meio dos paradigmas do mercado. Estruturas como famílias, religião ou mesmo política passaram a se orientar por meio de um sistema econômico, compondo “os aspectos institucionais da economia como processo social” (CANGIANI, 2012, p. 15). Entende-se o trabalho como um produto desenvolvido em uma estrutura complexa, permeada por distintos interesses e contradições. Marx e Engels (2007) elucidam que, predominantemente, os interesses das estruturas hegemônicas são aplicados na sociedade, enfatizando que “As ideias da classe dominante são as ideias dominantes em cada época” (p. 71).

Por outro lado, com satisfação ou não, as grandes massas populacionais, alienadas pelo discurso de liberdade proporcionada pelo capitalismo, foram condicionadas a aceitar as condições de trabalho ofertadas pelos sistemas econômicos. A sensação de bem-estar fez-se necessária para o desenvolvimento deste tipo de sociedade dividida em dois segmentos. O primeiro referente aos produtores, aqueles que extrairiam o lucro da produção. O segundo, àqueles que negociariam seu trabalho em troca das condições necessárias para a reprodução da vida. Nas palavras do autor:

Esse instrumento de bem-estar material era controlado tão somente pelos incentivos da fome e dos ganhos – para ser mais exato, pelo medo de carecer das necessidades da vida e pelas expectativas de lucro. Desde que os despossuídos pudessem satisfazer a necessidade de alimentos vendendo seu trabalho no mercado, e desde que os proprietários pudessem comprar por preços mais baratos e vender mais caro, o moinho cego produzia cada vez mais mercadorias em benefício da espécie humana. (POLANYI, 2012, p. 54)

Tomando a economia por um significado substantivo, o autor relativiza as necessidades materiais humanas, assim sendo, o processo descrito pode ser contemplado na aquisição de abrigo/alimento ou mesmo em questões de importância subjetiva. A Revolução Industrial foi um período que marcou a história da humanidade ao promover uma ruptura com as estruturas sociais, elevando o mercado ao centro das operações (POLANYI, 2012). Este processo, para o autor, reverberou diretamente nos modos de vida da população. Nas palavras dele, “No coração da Revolução Industrial do século XVIII ocorreu um progresso miraculoso nos instrumentos de produção, o qual se fez acompanhar de uma catastrófica desarticulação nas vidas das pessoas comuns”. (p. 51)

Ao analisar a relação entre trabalho e obra, sob a ótica social, Arendt (2014) apresenta a noção de sustentação do processo vital, na qual todas as coisas são convertidas em objetos de consumo, a fim de atender as necessidades da espécie humana. A autora reconhece a distribuição desigual desses objetos. Remetendo ao conceito de produtividade, enfatiza que “o trabalho de alguns é bastante para a vida de todos” (ARENDT, 2014, p. 109). Não necessariamente, o fato de haver disposição de elementos técnicos e recursos naturais garante os elementos básicos à vida humana. Os elementos essenciais para a subsistência fisiológica caracterizam-se de maneira geral por sua proximidade ao estado natural, como por exemplo, alimentos. Pelos argumentos da autora, observa-se que estes objetos:

Após uma breve permanência no mundo, retornam ao processo natural que as produziu, seja por absorção no processo vital do animal humano, seja por meio da deterioração; e, sob a forma que lhes dá o homem, por meio da qual adquirem seu lugar efêmero no mundo de coisas feito pelo homem, desaparecem mais rapidamente que qualquer outra parte do mundo. (p. 109).

Esta linha argumentativa Arendt contribui para a interpretação de uma das questões que ameaçaram grupos sociais por alguns períodos históricos, a fome. A primeira questão a ser observada é a migração em massa de grupos populacionais camponeses aos centros urbanos, como por exemplo, Londres e Manchester no século XVIII. Hall (2011, p. 61) apresentou o impacto que a morfologia urbana desenvolveu na vida desses grupos populacionais. A primeira

questão esteve orientada na dimensão mais íntima da vida humana, a habitação, localizada predominantemente em localidades distantes das áreas centrais da cidade. A segunda implica nas precárias condições de mobilidade destinada à classe operária, reverberando em longas e desconfortáveis viagens (HALL, 2011, p. 68).

O ambiente fabril demonstra um claro exemplo do que Polanyi (2012) denominou de “economia formal”, na qual a lógica se centra na maximização da produção com o mínimo de gastos possível. De maneira geral, as possibilidades de maximizar a produção geralmente se centravam na exploração irrestrita dos trabalhadores, variando desde a extrapolação da carga horária diária em pequenas quantidades de tempo até a potencialização da precarização do trabalho e do corpo humano³. No que se refere à última estratégia mencionada, ela está presente na jornada de trabalho diária (em alguns casos, as propostas chegavam a 18 horas diárias). Marx (2008, p. 284) é elucidativo ao citar a rotina diária do jovem Wilhelm Wood, um garoto de 9 anos que

[...] “tinha 7 anos e 10 meses de idade, quando começou a trabalhar”. Lidava com fôrmas (levava a mercadoria modelada à câmara de secagem para apanhar depois, de volta, as fôrmas vazias) desde o início. Chega todo dia da semana, no trabalho, às 6 horas da manhã e acaba sua jornada por volta de 9 horas da noite, todo dia da semana. Assim, por exemplo, durante as últimas 7 a 8 semanas.” Quinze horas de trabalho por dia para um garoto de 7 anos!

O ambiente fabril potencializou o crescimento da desigualdade social nas metrópoles europeias no século XIX, mas a externalidade desse espaço também teve o fenômeno da desigualdade social amplamente materializado em sua paisagem urbana. A produção burguesa não se restringiu às típicas espacialidades produtivas (fábricas, minas, atividades agrícolas, dentre outras). Os impactos de suas estratégias organizacionais se direcionavam, inclusive, àqueles indivíduos que não estavam incorporados no processo produtivo.

A exposição a essas condições de trabalho é explicada pelas dimensões da subsistência, conforme se constata nas afirmativas de Arendt (2014) e Polanyi (2012). A primeira compreende o trabalho a partir da necessidade de subsistência em que todo o produto conquistado pelo trabalho é utilizado para fins de consumo e da reprodução da vida humana. A autora compreende que os produtos do trabalho só fazem sentido quando relacionados à vida humana e à esfera do consumo. Na análise da autora é exposta a relação entre as dores e fadigas

³ “Se o senhor me permite”, disse-me um respeitável fabricante, “ultrapassar diariamente o tempo normal de trabalho em 10 minutos, o senhor colocará anualmente em meu bolso 1.000 libras esterlinas (MARX, 2008, p. 282).

do trabalho, com os prazeres no ato de consumir os produtos. A partir do termo “Condição Humana”, ela explica que:

A Condição Humana é tal que a dor e o esforço não são meros sintomas que podem ser eliminados sem que se transforme a própria vida; são mais propriamente os modos pelos quais a vida, juntamente com a necessidade a qual está vinculada, se faz sentir. Para os mortais a “vida fácil dos deuses” seria uma vida sem vida. (ARENDT, 2014, p. 148-149).

Compreende-se que o mundo do trabalho está alienado à esfera do consumo, que só pode ser efetivada por seres humanos. Por essa linha, se constata que a vontade e/ou necessidade de consumir submete os seres humanos a condições nem sempre adequadas ao exercício de trabalho. A autora continua a análise problematizando o fato que em determinadas condições de trabalho, cuja exaustão diária é extrema, não é possível que os indivíduos se insiram nos dois estágios do ciclo da vida biológica (trabalho e consumo).

Polanyi (2012) aborda o problema geral da subsistência do homem a partir de sua relação com a economia de mercado. Nessa concepção, é importante compreender a economia em dois sentidos. O primeiro diz respeito à dimensão substantiva, na qual se refere exclusivamente ao ato de satisfazer as necessidades materiais. O segundo, refere-se ao significado formal da economia corresponde à noção de maximização da produção e dos lucros com o mínimo de recursos possíveis. O termo subsistência humana, embora se anuncie a priori como algo relativamente simples, quando inserido na sociedade de mercado recebe níveis de complexidade, pelo fato das estruturas produtivas desenvolverem novas necessidades humanas.

Na sociedade de mercado fica evidente a sobreposição da economia formal em detrimento da substantiva. Não se trata de supor que as necessidades de subsistência do ser humano foram reduzidas, mas sim de compreender que o desenvolvimento dos setores produtivos se tornou questão de primeira ordem. A maximização da produção só faz sentido quando a mercadoria é contemplada em sua plenitude, ou seja, quando está inserida na esfera do consumo. Logicamente, na medida em que as mercadorias são produzidas em grande escala elas ultrapassam as necessidades básicas da subsistência humana, o que torna necessário um mecanismo que desenvolva novas necessidades. Marx (2008, p. 89) compreende que a questão do valor está contida na “expressão social do mundo das mercadorias”. O autor afirma que a complexidade relacionada ao valor da mercadoria não necessariamente provém das questões fisiológicas humanas ou do tempo despendido para a sua produção, pois essa é uma questão de ordem social.

A criatividade dos setores produtivos é insuficiente para maximizar a produção de mercadorias ao custo mínimo. Embora a submissão ao trabalho seja algo fundamental para a subsistência humana, não é suficiente para a manutenção dos baixos salários, tampouco das condições precárias às quais parte significativa de trabalhadores se submeteram ao longo da história. Marx (2008) aborda essa questão direcionando para o debate da lupem proletarização. Este processo remete ao desenvolvimento de um grande quantitativo de indivíduos que não estão inseridos nas atividades produtivas. Em decorrência da insuficiência das condições mínimas de manutenção de sua subsistência, eles estariam aptos a assumir postos de trabalhos quando acionados. Para Marx (2008, p. 733),

[...] a verdade é que a acumulação capitalista sempre produz, e na proporção da sua energia e de sua extensão, uma população trabalhadora supérflua relativamente, isto é, que ultrapassa as necessidades médias da expansão do capital, tornando-se desse modo, excedente (MARX, 2008, p. 733).

Ao mesmo tempo em que este grupo populacional é fundamental para as estratégias de acumulação, ele também é colocado em uma situação pejorativa na sociedade. Em primeiro lugar, observa-se o impacto na paisagem urbana das grandes cidades. Em seguida, a questão se centra em elementos de ordem moral, cujo julgamento se direciona para a inutilidade desses indivíduos. Castel (2015, p. 121) defende que a insuficiência de ocupações acarretou na exposição dos vagabundos, assim,

Se, de fato, o vagabundo é esse “inútil para o mundo” que vive como parasita do trabalho de outrem, excluído de toda parte e condenado a vagar numa sociedade em que a qualidade de pessoa depende do pertencimento a um estatuto, a representação pejorativa que sempre lhe é associada e o caráter impiedoso do tratamento que lhe é dispensado tornam-se perfeitamente claros.

A referência a esse grupo social denominado como “desfiliados”, ou seja, aqueles indivíduos que não foram inseridos nas relações de trabalho, renda e consumo, a exemplo dos mendigos, inválidos, indigentes etc. O autor os observa como indivíduos marginalizados neste modelo de sociedade, o que configura um problema de ordem social. A figura do vagabundo é exemplo sintomático, haja vista que esse perfil não desenvolve nenhuma relação moral ou afetiva com a pátria (CASTEL, 2015). Os trabalhadores também são apresentados como sujeitos vulneráveis nas sociedades salariais, na qual o autor se refere com o termo “vulnerabilidade das massas”. Nota-se que a vagabundagem é um processo integrado à estrutura das relações de trabalho. Para Castel (2015, p. 128),

A vagabundagem aparece então menos como uma condição *sui generis*, do que como o limite de um processo de desfiliação, alimentado na origem pela precariedade da relação com o trabalho e pela fragilidade das redes de sociabilidade que são o lote comum de uma parte importante do povo miúdo do campo e da cidade.

A intensa migração da população camponesa materializou a desigualdade social na paisagem urbana das cidades, seja pelas condições habitacionais da classe trabalhadora ou pelos ambientes destinados à localização dos indivíduos privados do trabalho e do consumo. Observa-se aqui um grupo populacional que vive às margens dos padrões aceitáveis da subsistência humana. Tal fato reside na inexistência da relação trabalho-consumo. É neste cenário que o fenômeno da pobreza ganha protagonismo, quando remetemos à questão social nas sociedades de mercado. O conceito é compreendido a partir das privações materiais básicas do ser humano. Observa-se aqui, que grupos ocupados em postos de trabalho também podem estar inseridos nesta classificação, uma vez que, embora estejam contemplados no estágio do trabalho, podem ser excluídos da esfera do consumo. Por outro lado, quando remetemos ao termo vagabundo ou ao resultado da ação desse sujeito, a vagabundagem, encontramos um indivíduo que está à margem de todos os estágios da subsistência humana (trabalho-consumo).

Com a materialização da pobreza e da miséria nas metrópoles europeias emerge o primeiro ato institucionalizado de transferência de renda aos indivíduos. No século XIX, a Lei Speenhamland (Lei dos Pobres) foi instituída na Inglaterra com o objetivo de garantir o mínimo necessário para a alimentação do indivíduo, ou seja, havia garantias mínimas de subsistência do ser humano, independentemente de sua contribuição com os impostos. A estimativa dos valores repassados estava orientada pelo preço do quilo do pão, mais especificamente:

Quando o preço do quilo de pão de uma determinada qualidade “custar 1 shilling, qualquer pessoa pobre e diligente terá 3 shillings por semana para seu sustento, quer ganhos por ela própria ou pelo trabalho de sua família, quer como um abono proveniente do imposto dos pobres, e 1 shilling e 6 pence para o sustento de sua mulher e qualquer outro membro da sua família. Quando o quilo de pão custar 1/6, 4 shillings por semana mais 1/10. A cada pence acima de 1 shilling no aumento do preço do pão corresponderão 3 pences para ele e 1 pence para os demais”. Essas cifras variavam em alguns condados, mas, na maioria dos casos, adotava-se a tabela de Speenhamland (POLANYI, 2000, p. 100).

Bresson (1996) entende que o fim da “Lei dos Pobres” está relacionado aos interesses industriais. Na medida em que a indústria precisa de um grande número de trabalhadores dispostos a trabalhar por um salário miserável, torna-se desinteressante a manutenção de políticas de proteção social. Neste sentido, o autor defende que a implantação de políticas de

renda mínima contribui para o combate à pobreza e à miséria e o desenvolvimento humano (BRESSION, 1996).

O reconhecimento da complexidade do fenômeno colabora para a problematização das políticas governamentais. Embora a crítica desenvolvida não seja algo recente, a dimensão da renda continua a exercer centralidade e protagonismo na implantação de políticas sociais. Exemplos elucidativos estão materializados nas classificações da Organização das Nações Unidas (ONU) e do MDS. A primeira trata como pobre aqueles indivíduos que recebem U\$ 1,25 por dia. O segundo traz como extremamente pobres aqueles indivíduos que recebem R\$ 85,00 mensais e como pobres aqueles com rendimento de R\$ 170,00 mensais (BRASIL, 2018).

1.3 O Estado Capitalista e a Questão Social

A análise geral do Estado é vinculada a duas palavras-chave – território e poder –, ambas se apresentam enquanto elementos indissociáveis. Hobsbawn (2011, p. 101) apresenta a relevância do território, afirmando que:

O Estado moderno típico, que recebeu sua forma sistemática na era das revoluções francesas – embora, de vários modos ele tivesse sido antecipado pelos principados europeus que evoluíram dos séculos XVI e XVII -, era uma novidade em muitos aspectos. Era definido como um território (de preferência contínuo e inteiro), dominando a totalidade de seus habitantes; e estava separado de outros territórios por fronteiras e limites claramente definidos.

O Estado passou a exercer o poder diretamente à população por meio de diferentes instrumentos, entretanto, diferentemente do período absolutista, não raro era necessário o Estado ouvir as demandas populacionais. Tal procedimento foi salutar para a manutenção da coesão social no território. Ratzel (1990, p. 177) afirma que “a cultura cria progressivamente as bases e os meios para a coesão dos membros de uma população, e amplia continuamente o círculo daqueles que se reúnem pelo reconhecimento de sua homogeneidade”. Nesses termos, nota-se que o Estado assume protagonismo diante das conflituosidades desenvolvidas pela heterogeneidade de interesses presentes em uma dada unidade territorial. Bobbio (1982) observa no Estado o instrumento necessário para a aplicação da racionalidade humana na vida coletiva, em suas palavras “O Estado é concebido como produto da razão, ou como sociedade racional, única na qual o homem poderá ter uma vida conforme a razão, isto é, conforme à sua natureza” (p. 19). Compreendendo sociologicamente a relação entre sociedade e Estado, pode-se afirmar que:

Na concepção sociológica, o Estado é a instituição que organiza a vontade de um povo, politicamente constituído, no que diz respeito a seus interesses coletivos. Esta definição introduz a noção de que o poder coercitivo do Estado está de alguma forma relacionado com a vontade popular e que o povo possui interesses e propósitos comuns (FGV, 1986, p. 416).

O protagonismo do Estado em relação a organização da sociedade nem sempre foi unânime. O liberalismo político, por exemplo, defendeu de forma enfática a necessidade de reduzir ao máximo a participação do Estado nos sistemas econômicos e nas instituições sociais. Nesse sentido, observa-se o liberalismo político e, particularmente, as contribuições de Constant (1985), Mill (2000) e Rawls (2000) sobre o tema. Ambos os autores defendem que à medida que ocorrer o menor nível de interferência externa frente aos indivíduos, maior será a potencialização das aptidões individuais. A noção de autodesenvolvimento está no centro da análise de Mill (2000). Em sua análise são apresentadas três objeções referentes às intervenções governamentais:

A primeira objeção leva em conta que a coisa a se fazer será provavelmente será mais bem feita pelos indivíduos do que pelo governo [...] A segunda objeção está muito mais relacionada ao nosso assunto. Em muitos casos, embora na média os indivíduos não possam fazer uma determinada coisa tão bem como os funcionários do governo, é preferível mesmo assim que isso seja feito por eles, não pelo governo, como método de educação mental – um modo de fortalecer suas faculdades ativas [...] A terceira e mais convincente razão para restringir a interferência do governo é o grande mal que existe em aumentar seu poder sem necessidade. (MILL, 2000, p. 165-167)

A abordagem de Mill (2000) elucida para os riscos do desenvolvimento de um Estado intervencionista, uma vez que na concepção liberal tal característica rompe com o ideal do autodesenvolvimento. As premissas liberais não se restringiram ao campo político e filosófico. No campo econômico, destacam-se as contribuições de Smith (1996) Friedman (2014) e Ricardo (1996). O primeiro compreende o sistema econômico por meio da naturalidade do fenômeno, em que o setor produtivo é maximizado quando ocorre o maior grau de liberdade. Em sua concepção, as ações intervencionistas dos governos são apontadas como barreiras que limitam o desenvolvimento do mercado, bem como a produção de mercadorias, em que:

Toda interferência desse tipo, toda violação dessa distribuição natural, que seriam garantidas pela liberdade mais completa, devem, segundo este sistema, necessariamente diminuir, em grau maior ou menor, de um ano para o outro, o valor e a soma total da produção anual, provocando forçosamente um declínio gradual da riqueza e da renda real do país; declínio cujo avanço será mais rápido ou mais lento, de acordo com o grau dessa interferência, conforme se violar em grau maior ou menor essa distribuição natural, que seria assegurada pela liberdade mais completa (SMITH, 1996, p. 158)

O enfraquecimento do Estado frente aos sistemas econômicos era muito presente entre os economistas clássicos. Ricardo (1996) defendia o ideal da livre concorrência, em que cada país, a partir de suas potencialidades, teria plenas condições de se desenvolver economicamente. O autor defende que em todas as esferas da produção e circulação não ocorra interferência de membros externos, ficando a cargo exclusivamente do mercado o sistema de regulação. Caso emblemático é o repúdio utilizado ao abordar a legislação em torno dos salários, em suas palavras:

Essas são as leis pelas quais se regulam os salários e pelas quais se orienta a propriedade de grande maioria dos membros de toda comunidade. Como todos os demais contratos, os salários deveriam ser deixados à justa e livre concorrência do mercado, e jamais deveriam ser controlados pela interferência da legislação (RICARDO, 1996, p. 74)

Friedman (2014) também reforça a importância de limitar a ação dos governos na sociedade, em que sua principal função deve ser a proteção da liberdade individual em relação à inimigos externos e, em certa medida, contra nossos próprios compatriotas. O autor reconhece no sistema econômico o caminho mais próspero para o desenvolvimento da liberdade em sua plenitude, a exemplo do sentido político da vida, em suas palavras “É evidente que a liberdade econômica, nela própria e por si própria, é uma parte extremamente importante da liberdade total” (FRIEDMAN, 2014, p. 17). Pragmaticamente, a defesa central consiste na política de mercado livre, em que o governo não teria capacidade de interferência tanto na esfera da produção quanto na da circulação.

A ação do Estado não é criticada apenas nas teorias liberais. Em direção contrária, Marx e Engels compreende a alienação do Estado aos interesses das classes hegemônicas. Ambos defendem que é a partir da relação capital-Estado que estes interesses são materializados na sociedade, em suas palavras:

Uma vez que o Estado é a forma sob a qual os indivíduos da classe dominante fazem valer seus interesses comuns, e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, deduz-se daí que todas as instituições comuns se objetivam através do Estado e adquirem a forma política através dele. Daí também a ilusão que a lei se fundamenta na vontade e, ademais, na vontade desgarrada de sua base real, na vontade livre (MARX; ENGELS, 2007, p. 89)

Esta análise elucida o papel dos agentes econômicos nas tomadas de decisões de questões públicas. Nesta mesma linha argumentativa, Lojkin (1997) concebe o Estado como um produto social que emerge frente à necessidade da manutenção dos interesses comuns da

sociedade e também frente aos inimigos internos e externos. O Estado se põe entre duas classes sociais antagônicas (Classe Operária e Burguesia). Mediante este cenário, cabe ao Estado desenvolver o processo de mediação frente ao conjunto da reprodução do capital. Harvey (2005) compreende que o Estado divide com os agentes detentores do capital o protagonismo da produção do espaço capitalista. O autor também indaga a neutralidade desenvolvida pelo Estado e por seus funcionários mediante os interesses do capital (HARVEY, 2005, p. 94).

Bihr (2010) aponta o Estado como agente fundamental no processo de reprodução do capital em duas esferas. A primeira diz respeito ao capital constante, setor que demanda uma série de infraestruturas que, em sociedades capitalistas, tradicionalmente é financiada pelo Estado. Elementos como energia, sistemas de circulação são alguns dos casos elucidados. A segunda esfera, referente ao capital variável, requer do Estado uma série de ações, a exemplo de seguridade social, fiscalização ou mesmo repressão. Nota-se que comumente a ação do Estado em relação ao capital variável é alvo constante das críticas das correntes liberais, enquanto ao que engloba o capital constante, nem tanto.

A eficiência da gestão e organização social pelo mercado foi confrontada em alguns períodos do século XX. Os mais emblemáticos estiveram centrados na recessão de 1929 e no período pós- Segunda Guerra Mundial. Em relação ao primeiro período, Shumpeter (1961) afirma que a lógica do capitalismo foi incapaz de manter os padrões de crescimento econômico, elucidando o período entre o último trimestre de 1929 e o terceiro trimestre de 1932. Percebe-se a impossibilidade da existência de uma organização social baseada exclusivamente em contratos livres entre as partes envolvidas. O motivo, segundo o autor, é a lógica utilitarista que permeou a economia capitalista. Shumpeter (1961) aponta seis pontos elementares para a contemplação dos anseios por segurança, igualdade e regulamentação, são eles:

(1) as várias políticas de estabilização adotadas para impedir as recessões ou, pelo menos, as depressões, isto é, grande medida de administração pública da situação comercial, se não do próprio princípio do pleno-emprego; (2) a desejabilidade de maior igualdade das rendas, raramente definida como até que ponto abaixo da igualdade absoluta e, em conexão com isto, o princípio da taxa redistributiva; (3) um rico sortimento de medidas regulamentadoras, muitas vezes racionalizadas e transformadas em slogans antitrustes, no que tange aos preços; (4) controle público, embora dentro de larga margem de variação, dos mercados do trabalho e do dinheiro; (5) extensão indefinida da esfera das necessidades, que deverão, agora ou eventualmente, ser satisfeitas pela iniciativa oficial, seja gratuitamente, seja mediante módica retribuição; e, finalmente, (6) todos os tipos de previdência social (p. 478-479).

Nos seis elementos apresentados, é perceptível a presença de um Estado ativo nas questões econômicas e sociais, que variaram desde temas como regulamentação de preços à previdência social. Nota-se, neste pressuposto, a ruptura com os paradigmas liberais. O autor compreende essa alternância de mentalidade como fruto das flutuações econômicas que dificultam o desenvolvimento. Nesta linha, é observado com naturalidade que “[...] o novo desenvolvimento provém de condições diferentes e em parte da ação de pessoas diferentes; muitas esperanças e valores antigos são enterrados para sempre e surgem outros completamente novos” (SHUMPETER, 1997, p. 205).

No período pós-guerra fica evidente a presença de um estado intervencionista na sociedade, sobretudo no que tange às questões de ordem social. Judt (2008) observou como o impacto das tensões militares e o colapso da economia já influenciavam o pensamento econômico e político na Europa na década de 1910. Assim, o Estado deixaria de gerir apenas um número restrito de monopólios naturais e setores estratégicos, podendo passar a gerir diversos setores econômicos.

O Estado assumiu ainda mais protagonismo no setor de planejamento, tanto na esfera social quanto na econômica. Os investimentos em economia predominantemente se centraram na infraestrutura, como no caso do Leste Europeu, que priorizou o desenvolvimento de ferrovias, rodovias e serviços básicos. Por outro lado, na Grã-Bretanha instituiu-se uma série de seguros sociais, a fim de proporcionar a manutenção dos padrões mínimos de subsistência (JUDT, 2008).

É no ambiente pós-guerra que ocorrem importantes marcos na trajetória do Estado de Bem-Estar Social. O mais significativo está centrado no Relatório Beveridge. Esse documento se caracterizou como texto basilar para o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social na Inglaterra, buscando desenvolver um levantamento acerca das possibilidades e necessidades de políticas sociais. Outras experiências acerca de programas sociais já haviam sido implementadas em outros países, como por exemplo, na Alemanha, nas décadas finais do século XX com Bismarck, ou mesmo na Inglaterra, no século XVIII, com a Lei dos Pobres. A noção da universalidade da proteção social é o elemento inovador em relação às antigas experiências. Esta questão é elucidada por Beveridge (1943, p. 5), sendo que:

Em toda esta mudança e desenvolvimento, cada problema tem sido tratado separadamente, com pouca ou nenhuma referência aos problemas dos aliados. A primeira tarefa da Comissão é a tentativa pela primeira vez desenvolver um levantamento abrangente de todo o campo da segurança social e serviços.

Após a segunda Grande Guerra, o desenvolvimento de políticas voltadas para questões sociais ganhou centralidade na agenda política. Dentre as experiências em proteção social, a Inglaterra foi o país que mais investiu, conforme aponta Marshall (1967, p. 192-193) “Estimou-se que, em meados da década de 1950 a percentagem da quantia total destinada pelo Estado ao seguro social e salários-famílias foi de 26,5% na Inglaterra, 15,6% na Alemanha e 2,7% na França”.

Esping-Andersen (1991) aborda a economia política do Welfare State por uma vertente estruturalista, ele salienta que o ponto de partida para o desenvolvimento das políticas sociais é o fenômeno da industrialização, uma vez que o mercado se sobrepõe às antigas estruturas (família, religião etc.). O autor reconhece que o mercado em si não é a estrutura mais adequada para desenvolver elementos como igualdade e solidariedade. Em suas palavras “O x da questão é que o mercado não é um substituto adequado, pois abastece apenas os que conseguem atuar dentro dele. Por isso a “função de bem-estar social” é apropriada pelo Estado – Nação” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 91). O autor atenta para o não desenvolvimento de uma concepção simplista do Welfare State, na qual o mesmo se caracterize apenas como uma série de direitos designados à população, nota-se que:

O Welfare State não pode ser garantido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social. Estes são os três princípios mais importantes que precisam ser elaborados antes de qualquer especificação teórica do Welfare State (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 101).

Considerações acerca do desenvolvimento e da formação do Estado de Bem-Estar Social devem considerar como categorias básicas o espaço e o tempo. Arretche (1999) é bem didática ao definir a relevância das periodicidades em relação às proposições de políticas sociais. Segundo a autora:

Contudo, dado que sua origem consiste numa resposta a essas necessidades, seu desenvolvimento está associado à dinâmica da mudança dessas mesmas necessidades. Os serviços sociais são respostas a necessidades (quer individuais, quer sociais), destinadas a garantir a sobrevivência das sociedades. As necessidades da Inglaterra, por exemplo, em 1950 não são as mesmas que em 1900. (p. 14)

O regime do Welfare State emerge em um período no qual a população europeia está em meio às incertezas de sua própria subsistência. Os valores materialistas estavam permeando o imaginário social da população europeia no período pós-guerra por meio da alimentação, da

habitação e do emprego. As incertezas das condições de sobrevivência refletiam diretamente no imaginário social dos indivíduos (INGLEHART, 2008). Em sua análise, Inglehart (2008) observou a necessidade da seguridade social frente à possibilidade de desenvolvimento da autonomia humana.

Os anos posteriores à implantação do Welfare State são caracterizados pela redução dos níveis de desigualdade de renda e do acesso da população aos serviços básicos. Piketty (2014) nos demonstrou como o otimismo tomou conta das esferas econômicas e políticas, na França por exemplo, o período entre 1945 e 1975) foi chamado de “Os Trinta Gloriosos”⁴.

1.3.1 O neoliberalismo e a questão social

A década de 1970 é um recorte temporal de transição. Por um lado, a materialização dos resultados do investimento governamental no bem-estar social. Por outro, a sedução do discurso liberal que se opunha a qualquer política governamental que remetesse ao socialismo. Hayek (1983) apresenta a relevância do progresso para o desenvolvimento econômico das sociedades. Nesta concepção, a partir da amplificação do conhecimento é possível maximizar a produção, de modo que com o maior número de mercadorias produzidas às camadas mais pobres da sociedade também sejam contempladas. A concentração da riqueza não é vista com um problema de ordem social, mas em certa medida é algo positivo àqueles com menores rendimentos, uma vez que “Boa parte dos gastos dos ricos, embora não intencionalmente, serve, desse modo, para custear as despesas das experiências com as novas coisas que, conseqüentemente, poderão, mais tarde, estar ao alcance dos pobres” (HAYEK, 1983, p. 61-62). O autor aborda ainda a relação entre o controle da economia e o totalitarismo. A economia, segundo ele, não pode ser tida como uma esfera dissociada da totalidade da vida humana, pois, neste cenário, a intervenção e controle dos sistemas econômicos reduz diretamente a liberdade de escolhermos quais elementos são importantes para a nossa vida. Ele também elucida o problema desenvolvido quando o governo assume o protagonismo do sistema econômico:

A autoridade que dirigisse toda a atividade econômica controlaria não só o aspecto da nossa existência que envolve as questões inferiores; controlaria também a alocação dos meios escassos e os fins a que seriam destinados. Quem controla toda a atividade econômica também controla os meios que deverão servir a todos os nossos fins; decide, assim, quais deles serão

⁴ “Entramos na era daquilo que Jean Fourastié tão felizmente chamou de “os trinta gloriosos”: expansão rápida, pleno emprego, júbilo dos objetos domésticos, sociedade de consumo e, brevemente, sociedade de lazer.” (SALOMON, 2007, p. 109).

satisfeitos e quais não o serão. É este o ponto crucial da questão (Hayek, 2010, p. 104).

As observações de Hayek (2010) estão direcionadas ao impacto que o domínio exercido pelo Estado nas estruturas econômicas exerce na sociedade. O autor apresenta a relação que esta dinâmica tem com os sistemas totalitários. É demonstrada a preferência em relação ao domínio da economia e dos demais setores pela iniciativa privada. Para Hayek (2010), é muito mais sustentável o controle dos monopólios pelo setor privado do que pelo estado, uma vez que com a concorrência dificilmente um agente privado conseguiria manter um monopólio com longa duração.

Claramente em oposição à ascensão do socialismo, os ideais defendidos por Hayek (2010) começam a permear as agendas políticas nacionais. Diferentemente do liberalismo clássico, o neoliberalismo emerge em um período que a possibilidade de expansão territorial se faz de modo mais sutil, entretanto, muito mais eficiente. A circulação de mercadorias, informações e capitais são elementos constantemente presentes nas discussões políticas e econômicas. Nas palavras de Harvey (2014, p. 12-13),

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser mais bem promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livres comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e integridade do dinheiro [...] Em suma, o neoliberalismo se tornou hegemônico como modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretarem, viverem e compreenderem o mundo.

Em sua essência, o discurso neoliberal está estruturado por meio do imaginário subjetivo dos indivíduos. Alguns elementos que se apresentam como indispensáveis para a contemplação humana estrutura tal narrativa. Ideários como dignidade humana e liberdades individuais são incorporados como eixos estruturantes desse modo de pensamento. Com este direcionamento, é propagado, assim como no liberalismo, que quanto menor a intervenção de entes externos (predominantemente o Estado), maiores são as possibilidades de êxito.

Os paradigmas neoliberais exerceram grande influência em relevantes personalidades políticas. O caso mais emblemático está representado em Margareth Thatcher, conhecida como a “dama de ferro”. Em suas narrativas era evidente o crédito dado às potencialidades individuais em detrimento das condições estruturais da sociedade. Contraposições em relação à noção de

justiça social na lógica neoliberal não foram poucas, a exemplo das análises de Harvey (2013) e Bauman (2015). Ambos contestam a relação entre o discurso neoliberal e sua prática. O primeiro afirma que o conceito de liberdade no neoliberalismo é apenas mais uma palavra. O segundo, ao abordar as narrativas de Thatcher, enfatiza o simplismo do discurso no qual as capacidades humanas são tratadas predominantemente pela perspectiva genética, desconsiderando a sua dimensão social. A expansão do neoliberalismo como paradigma de governança não se restringiu ao continente europeu. Moraes (2013) explica como os governos neoliberais se expandiram tanto no continente europeu quanto na América Latina:

[...] em 1979, Margaret Thatcher chega ao governo na Inglaterra; em 1980, Reagan, nos EUA; em 1982, Helmut Kohl, na Alemanha. A rigor, porém, as primeiras grandes experiências de “ajuste” neoliberal haviam sido ensaiadas na América Latina: em 1973, no Chile, com Pinochet, e em 1976, na Argentina, com o general Videla e o ministério de Martinez de Hoz (p. 20).

Esta guinada neoliberal reverberou no crescimento dos índices de desigualdade de renda. Ao analisar alguns países ocidentais, Piketty (2015) constata que entre 1970 e 1990 a desigualdade salarial, se não caiu, ao menos se manteve estável. Ao abordar o Reino Unido, é perceptível a disparidade, ele enfatiza que:

O caso do Reino Unido é bem diferente, uma vez que lá a desigualdade dos salários era muito baixa em 1970 – bem próxima dos níveis escandinavos – e que, após um ligeiro crescimento durante a segunda metade dos anos 1970, a razão P90/P10 aumentou cerca de 30% entre 1980 e 1990, de modo que nos anos 1990 o Reino Unido juntou-se aos Estados Unidos no pelotão de frente da desigualdade (p. 30).

Curiosamente, os maiores índices de desigualdade salarial estão localizados nos dois exemplos mais sintomáticos de governos neoliberais. Krugman (2010) também reconhece as décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial como o período mais próspero, contudo, este sentimento de ganho real nos Estados Unidos perdeu força na década de 1970, mais especificamente no ano de 1973. Este é um claro exemplo que o aumento da produtividade não reverbera diretamente na distribuição da renda, uma vez que, conforme o autor aponta, o crescimento do rendimento da classe média e da população pobre cresceu mais vagarosamente em relação aos 10% mais ricos. De modo mais elucidativo, é apresentado que:

Se os ganhos de produtividade tivessem sido divididos uniformemente por toda força de trabalho, a renda do trabalhador americano típico seria aproximadamente 35% mais alta hoje do que no início da década de 1970 [...] De fato, todos abaixo do 90º percentil da distribuição salarial – os que estavam abaixo dos 10% mais ricos – viram sua renda crescer mais vagarosamente do

que a média, enquanto aqueles acima do nonagésimo percentil tiveram ganhos acima da média (KRUGMAN, 2010, p. 156).

A relação entre as políticas neoliberais e a desigualdade social se evidenciou ainda na década de 1970, por exemplo, nos casos do Reino Unido e Estados Unidos. Piketty (2015, p. 32) generaliza essa questão afirmando que “[...] seja em relação ao emprego ou ao salário, a desigualdade real das rendas do trabalho, aumentou em todos os países ocidentais a partir dos anos de 1970”. Anderson (1995) empiriciza a afirmação de Piketty (2015), ao apresentar o “balanço do neoliberalismo”, nos países de capitalismo avançado, o autor conclui que:

Por fim, ironicamente, quando o capitalismo avançado entrou de novo numa profunda recessão, em 1991, a dívida pública de quase todos os países ocidentais começou a reassumir dimensões alarmantes, inclusive na Inglaterra e nos Estados Unidos, enquanto que o endividamento privado das famílias e das empresas chegava a níveis sem precedentes desde a II Guerra Mundial. Atualmente, com a recessão dos primeiros anos da década de 90, todos os índices econômicos tornaram-se muito sombrios nos países da OCDE, onde, presentemente, há cerca de 38 milhões de desempregados, aproximadamente duas vezes a população total da Escandinávia (p. 14).

Singer (1999) dá sequência à análise da relação entre o neoliberalismo e a expansão da pobreza na Europa. O autor aponta que:

Em 1989, existiriam na Europa 44 milhões de pessoas vivendo na pobreza, o que representaria 14% da população, comparado com 11,8% em 1975. [...] 17,1% dos norte-americanos eram considerados pobres no final da década dos 70, contra 5,6% na Alemanha e 9,7% na Inglaterra. No entanto, na década de 80, com a redução da participação pública em políticas contra a pobreza, a maior redução dos salários mais baixos e ampliação dos empregos de mais baixa produtividade e salários, a pobreza ampliou-se ainda mais, tanto na ampliação do número de pessoas pobres, quanto no aumento da miséria dos pobres” (SINGER, 1999, p. 31)

Nas décadas de 1980 e 1990, o neoliberalismo se expandiu de forma impositiva junto aos países latino-americanos. Em decorrência das dívidas externas e o agregado de juros, uma série de diretrizes neoliberais foram impostas a esses países. Moraes (2013, p. 21) resume essa dinâmica afirmando que “os países que os ‘acolheram’ deixaram de governar suas dívidas, passaram a ser governados pelas dívidas ou a serem governados através de suas dívidas”. Os casos elucidados foram “1985, Bolívia; 1988, México, com Salinas de Gortari; 1989, novamente a Argentina, dessa vez com Menen; 1989, Venezuela, com Carlos Andrés Perez; 1990, Fujimori, no Peru. E, desde 1989, o Brasil, de Collor a Cardoso” (MORAES, 2013, p. 21). A inserção neoliberal na América Latina se relaciona com países já permeados pela desigualdade social, conforme demonstrado por Galeano (1978, p. 187):

O sistema tem multiplicado a fome e o medo; a riqueza continuou concentrando-se e a pobreza difundindo-se. É o que reconhecem os documentos dos organismos internacionais especializados, cuja linguagem (asséptica) chama de “países em via de desenvolvimento” as nossas comarcas oprimidas e denomina de “redistribuição regressiva da receita” o empobrecimento implacável da classe trabalhadora.

A agenda neoliberal implantada nos países latino-americanos segue direcionamentos comuns. A concessão de crédito para o financiamento de infraestruturas se configurou na principal estratégia de endividamento dos países. O processo de privatização das estatais assume centralidade na expropriação das riquezas desses países, casos sintomáticos ocorrem na Argentina, durante o governo Menem (LEGUIZAMÓN, 2010) e, no Brasil, durante o governo FHC (SÁ, 2015).

No caso da Argentina, as privatizações foram ainda mais avassaladoras, uma vez que diversos setores estratégicos passaram ao controle do capital estrangeiro, como por exemplo, o petróleo e a energia elétrica (LEGUIZAMÓN, 2010). A autora diz que essa forma de gestão colaborou para o aumento significativo da pobreza, que saltou de 10%, no início da década de 1960, para 58% após o governo do presidente Menem. Em contrapartida, foi observado o processo de concentração e desnacionalização das riquezas, dado que “As associações entre capitais locais e transnacionais se contraíram aproximadamente 67% (caíram de 30% para 10%) e as transnacionais aumentaram significativamente: de 32% em 1993 para 73% em 2000” (LEGUIZAMÓN, 2010, p. 28).

No Brasil, o neoliberalismo se insere inicialmente no governo Collor, que por questões de improbidades administrativas foi encerrado no ano de 1992. O seu discurso de posse está orientado por paradigmas neoliberais, por exemplo, quando refuta a ideia do protagonismo do Estado frente às demandas de bem-estar social. O então presidente contrapõe essa lógica afirmando que:

Daí a convicção de que a economia de mercado é forma comprovadamente superior de geração de riqueza, de desenvolvimento intensivo e sustentado. Daí a certeza de que, no plano internacional, são as economias abertas as mais eficientes e competitivas, além de oferecerem bom nível de vida aos seus cidadãos, com melhor distribuição de renda (MELLO, 1990, p. 15-16).

Dentre as medidas que materializaram esse discurso estão o congelamento dos salários, a redução de órgãos públicos e a privatização de estatais. No governo FHC, o projeto de desnacionalização da economia é posto em prática com mais eficiência. O Programa Nacional de Desestatização foi a principal diretriz deste projeto. A lógica do plano centrava-se na recuperação da economia nacional e na reorientação das funções estratégicas do Estado

(BRASIL, 1997)⁵. De maneira sintética, pode-se afirmar que o cenário brasileiro não difere do Argentino, já que o resultado dessas políticas não refletiu positivamente no setor econômico (aumento da dívida pública) nem no setor social (aumento das taxas de desemprego).

A implantação das diretrizes neoliberais na América Latina não logrou resultados no sentido de reduzir as desigualdades sociais, ao contrário do que foi previsto no “Consenso de Washington”. Dentre as recomendações para o crescimento da América Latina, destacaram-se a abertura da economia, a promoção das exportações e a atração de investimentos externos (ZURBRIGGEN, 2010, p.122). O autor apresenta que o resultado foi justamente o oposto, uma vez que problemas estruturais como pobreza, desigualdade e informalidade se agravaram após a implantação das políticas neoliberais.

1.3.2 As políticas de transferência de renda direta

Uma das ações mais eficientes do Estado frente ao problema da pobreza foram as transferências de renda direta. Embora com elementos distintos, a essência das discussões referentes à temática ocorreu em outros períodos históricos, ou seja, a necessidade de compensação de injustiças estruturais por meio da capitalização individual. Paine (1996), ainda no século XVIII, já se atentava para a relação direta entre a propriedade territorial e a desigualdade social. No mundo existem dois tipos de propriedade, segundo Caillé (1996). A primeira diz respeito às propriedades artificiais, frutos do trabalho humano, que se distribuem de forma heterogênea. A segunda refere-se à propriedade natural, ou seja, aquela na qual todo indivíduo, ao nascer, tem por direito a terra. Com o advento da civilização, foi cada vez mais comum a conversão desse bem coletivo em propriedade privada.

Paine (1996) observa nas propriedades agrárias a gênese da desigualdade entre os indivíduos. Para o autor, à medida que a terra deixar de ser gerida como uma propriedade coletiva, parte da população terá seu acesso restringido. Esse fenômeno impulsiona a migração da população que não detêm propriedade rural às cidades, fato que na concepção do autor evidencia as contradições entre a riqueza e a extrema pobreza. Está aí uma relevante contradição da civilização europeia. Como em uma sociedade civilizada, um indivíduo pode levar uma vida mais restrita do que em outras não civilizadas? O autor compara a vida dos indigentes europeus com a dos índios, não sendo difícil constatar que os primeiros apresentavam mais restrições

⁵ Esta temática será abordada de maneira verticalizada no capítulo 2.

referentes aos elementos básicos à subsistência humana. Neste cenário, defende-se a intervenção do Estado com o intuito de:

[...] criar um fundo nacional para pagar a todos os indivíduos que atingiram a idade de vinte e um anos, a soma de quinze libras esterlinas, como compensação pela lei natural, cujo sistema de propriedade territorial tem despojado deles e pagar anualmente a soma de dez libras esterlinas, durante suas vidas, a todos os indivíduos que alcançaram a idade de 50 (PAINE, 1996, p. 27).

A viabilização desse fundo ocorreria mediante a taxação das propriedades rurais no momento da transferência hereditária, mais especificamente, um trigésimo do seu valor. Nota-se nos argumentos do autor a necessidade de reparar uma dívida estrutural junto aos indivíduos que foram privados do acesso à terra, ao mesmo tempo que persiste a preocupação em não penalizar apenas uma geração de proprietários de áreas rurais, mas sim que ocorra de forma gradativa entre as próximas gerações.

A literatura econômica francesa apresenta a necessidade da distribuição de renda no processo de integração das dimensões social e econômica. Bresson (1996) parte do impacto que a transição da sociedade camponesa à indústria reverberou na expansão da pobreza e miséria. Se antes este posto era direcionado aos “vadios”, desde então se pode dizer que surgem pobres involuntários, devido à inacessibilidade a terra e à dificuldade de inserção nas relações de trabalho fabril. Nota-se ainda que mesmo os indivíduos inseridos nos postos de empregos enfrentam o processo de precarização das condições de trabalho, bem como a degradação dos salários pagos oriundos da relação entre o valor de uso e o valor de troca. Nesta linha argumentativa defende que o gene da questão social deve ser orientado pela distribuição de renda, a fim de garantir as necessidades básicas dos seres humanos.

O debate contemporâneo sobre proteção social deve abordar duas temáticas elementares. A primeira refere-se à assistência social, tendo o Estado como agente central no processo, com o objetivo de assegurar as necessidades básicas para o desenvolvimento da vida humana. A segunda refere-se à seguridade social, na qual grupos sociais específicos contribuem com quantias específicas para usufruir desses recursos em um determinado momento.

Ginisty (1996) contrapõe a ideia de que, de modo geral, a população tende a ser contrária às transferências de renda. A oposição em questão está presente, predominantemente, quando os recursos públicos são direcionados às demandas da população carente. Em contrapartida, quando se trata da recuperação e/ou incentivos a grupos econômicos, a aceitação é muito mais comum. O autor utiliza o caso da Companhia Aérea da França, na qual o valor investido pelo

governo seria suficiente para manter a Renda Mínima Cidadã de 900.000 cidadãos durante um ano. Dentre os argumentos utilizados em defesa, foram destacados o orgulho nacional e a crença no retorno via empregos⁶. Ainda, de acordo com o mesmo, é questionável a autonomia de outros setores do mercado, a exemplo das atividades agrícolas europeias, que são financiadas pelo Estado, em aproximadamente 48%.

Nos Estados Unidos, a centralidade da relação emprego e renda também foi posta à reflexão. Estudos apontam que o autodesenvolvimento tecnológico das empresas e indústrias tende a consolidar o desemprego como elemento estrutural da sociedade estadunidense. Anspach (1996) concorda com essa afirmativa e aponta a redução dos empregos militares como mais um elemento para o crescimento dos níveis de desemprego nos Estados Unidos entre as décadas de 1960 e 1990, uma vez que:

Dos 6,7 milhões dos americanos empregados pelas forças armadas ou pela indústria militar a Presidência de Reagan, 840 000 perderam seus trabalhos durante estes cinco anos, e um estudo da Reserva Federal estima que as perdas do trabalho causadas pela Diminuição dos gastos militares vai atingir um total de 2,6 milhões em 1997 (ANSPACH, 1996, p. 38-39).

A relação entre a pobreza e as PTRCs é direta, tendo em vista que não raro, com a evolução dos indicadores de vulnerabilidade social (desemprego, pobreza, segurança alimentar), o Estado assume a tutela dos indivíduos em situação de vulnerabilidade social. Nas palavras de Faleiros (1980, p. 69), “Em períodos de agitação, perturbação da ordem pública, foram estendidos os programas de assistência”.

1.4 As transferências de renda direta na América Latina e Caribe

Os países latino-americanos apresentam, com raras exceções, características comuns em relação às questões políticas e econômicas. A primeira tem como elemento comum a existência de regimes políticos ditatoriais (PNUD, 2004). Na dimensão econômica e social, nota-se a desigualdade de renda no centro do debate. De maneira geral, é observado que:

Em 1990, a renda de 10 por cento da população latino-americana de mais alta renda era 25,4 vezes superior à renda de 10 por cento da população de renda mais baixa. Em 2002, essa relação era de 40 vezes 8. Em 2002, 20 por cento da população da região de mais alta renda recebeu quase 54,2 por cento da renda total, enquanto 20 por cento do setor de mais baixa renda, apenas 4,7 por cento. A região possui os níveis de desigualdade mais altos do mundo na distribuição da renda (PNUD, 2004, p. 43).

⁶ A mesma dinâmica pode ser observada no Brasil. Para tanto, ver Arrais (2011).

As PTRCs se caracterizaram como importantes políticas governamentais para garantia do acesso de grupos populacionais expostos à vulnerabilidades sociais aos elementos básicos de subsistência. A Figura 1 mostra de forma sintética os elementos comuns das estruturas organizacionais das PTRCs implementadas na América Latina e Caribe.

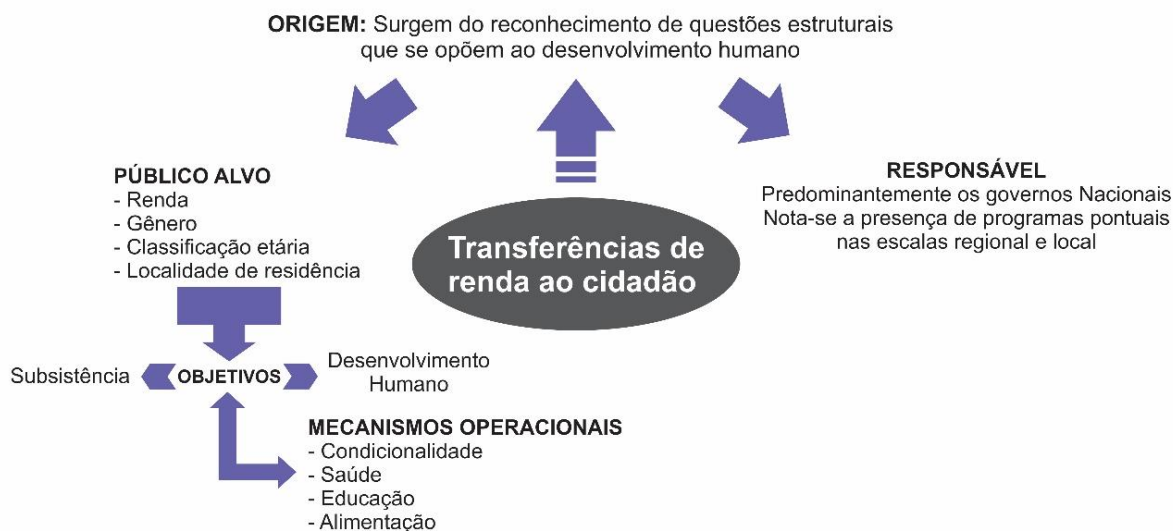


Figura 1. Programas de Transferências de Renda Direta ao Cidadão: organização geral
Elaboração: O autor, 2018.

A primeira questão destina-se a observar as motivações que levam à necessidade de implementação das PTRCs. Comumente a origem está relacionada à dimensão da vulnerabilidade social, materializada inicialmente na dimensão dos rendimentos, reverberando, consequentemente, na carência de elementos básicos à reprodução da vida, a exemplo da alimentação, saúde e educação. Os objetivos estão centrados diretamente na superação das desigualdades sociais estruturais que impossibilitam o pleno desenvolvimento humano dos cidadãos. O público-alvo é definido a partir de algumas tipologias demográficas, normalmente relacionadas à renda, gênero, classificação etária e localidade de residência (a exemplo dos casos de El Salvador, Honduras, Nicarágua e Peru). As condicionalidades impostas atuam como uma forma de controle do Estado diante dos beneficiários contemplados; controle de peso, altura e acesso aos estabelecimentos de ensino são exemplos dessa dinâmica. Por fim, nota-se no Estado nacional o principal agente regulador dessa espécie de política, salvo algumas exceções.

Silva (2017) enfatiza que as PTRCs ocupam espaço disperso nas agendas governamentais dos países latino-americanos na década de 1980 e início de 1990. Por outro lado, a partir de 1995 observa-se a disseminação das PTRCs na região. A autora ressalta igualmente que os programas desenvolvidos até então desconsideravam os elementos

estruturantes da pobreza, não ultrapassando a dimensão das necessidades básicas à premissa dos direitos universais (SILVA, 2017, p. 92).

O aumento das manifestações de pobreza, desemprego e aceleração da inflação corroboraram na implementação de políticas sociais que visaram à manutenção dos mínimos sociais. Desde o ano de 1990 foram instituídos na América Latina e Caribe 48 Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), conforme pode ser observado no quadro 1. No ano de 2005 foram implantados 11 PTRC, sendo o ano com maior número.

O quadro 1 apresenta que predominantemente a responsabilidade da assistência social está posta como um problema de abrangência nacional. Em relação aos quatro casos que não se encaixam nesse quesito, dois possuem abrangência local e dois regionais. Tal fato denota que o problema da vulnerabilidade social, em nenhum dos casos, é tido como um problema pontual, já que todos os países apresentaram um PTRC no âmbito nacional.

Os PTRCs têm por objetivo principal o combate às vulnerabilidades sociais nos núcleos familiares. Notam-se dois elementos essenciais nesse tipo de política. O primeiro diz respeito à manutenção do mínimo de dignidade humana do público-alvo por meio da garantia (ou tentativa) das necessidades básicas à subsistência humana. O segundo refere-se à preocupação com o desenvolvimento humano das próximas gerações. Vários são os casos que estes recursos são destinados às famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, com crianças e adolescentes no núcleo familiar. Para a permanência no programa, é necessário que as crianças e adolescentes estejam devidamente matriculadas em instituições de ensino. É o caso, por exemplo, dos programas Aplicação Universal por Criança para Proteção Social, na Argentina (ARGENTINA, 2009), Subsídios Condicionados à Assistência Escolar, na Colômbia (COLÔMBIA, 2008), e o Programa Bolsa Família, no Brasil (BRASIL, 2004). Outra preocupação apresentada em relação às crianças e adolescentes está relacionada com a inserção prematura no mundo do trabalho. Casos como o do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, no Brasil, e o Abrazo, no Paraguai, são exemplos de preocupação com essa problemática.

Quadro 1. América Latina e Caribe: Programas de Transferências Condicionadas

País	Programa	Vigência	Abrangência		
			Nacional	Regional	Local
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	2009 - P.M.			
Argentina	Familias por la Inclusión Social	2005 - 2010			
Argentina	Jefes y Jefes de Hogar Desocupados	2002 - 2005			
Argentina	Programa de Ciudadanía Porteña	2005 - P.M.			
Belice	Creando oportunidades para nuestra transformación social	2011 - P.M.			
Bolivia	Bono Juancito Pinto	2006 - P.M.			
Bolivia	Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy	2009 - P.M.			
Brasil	Bolsa Alimentação	2001 - 2003			
Brasil	Bolsa Escola	2001 - 2003			
Brasil	Bolsa Família	2003 - P.M.			
Brasil	Cartão Alimentação	2003 - P.M.			
Brasil	Programa Bolsa Verde	2011 - P.M.			
Brasil	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	1996 - P.M.			
Chile	Chile Solidario	2002 - 2012			
Chile	Subsistema de Seguridades y Oportunidades	2012 - P.M.			
Colômbia	Más Familias em Acción	2001 - P.M.			
Colômbia	Red Unidos	2007 - P.M.			
Colômbia	Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar	2005 - 2012			
Costa Rica	Avancemos	2006 - P.M.			
Costa Rica	Superémonos	2000 - 2002			
Equador	Bono de Desarrollo Humano	2003 - P.M.			
Equador	Bono Solidario	1998 - 2003			
Equador	Desnutrición Cero	2011 - P.M.			
El Salvador	Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias em El Salvador	2005 - P.M.			
Guatemala	Mi Bono Seguro	2012 - P.M.			
Guatemala	Mi Familia Progresá	2008 - 2011			
Guatemala	Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora	2007 - 2008			
Haiti	Ti Manman Cheri tou nef	2012 - P.M.			
Honduras	Bono Vida Mejor (ex Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición)	2010 - P.M.			
Honduras	PRAF/BID Fase II	1998 - 2005			
Honduras	PRAF/BID Fase III	2006 - 2009			
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF)	1990 - 2009			
Jamaica	Programme of Advancement Though Health and Education	2001 - P.M.			
México	Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano, ex Progresá)	1997 - 2014			
México	Prospera. Programa de Inclusión Social	2014 - P.M.			
Nicarágua	Red de Protección Social	2000 - 2006			
Nicarágua	Sistema de Atención a Crisis	2005 - 2006			
Panamá	Bonos Familiares para la Compra de Alimentos	2005 - P.M.			
Panamá	Red de Oportunidades	2006 - P.M.			
Paraguai	Abrazo	2005 - P.M.			
Paraguai	Tekoporã	2005 - P.M.			
Peru	Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres)	2005 - P.M.			
Rep. Dominicana	Programa Solidaridad	2005 - 2012			
Rep. Dominicana	Progresando com Solidaridad	2012 - P.M.			
Trinidad y Tabago	Targeted Conditional Cash Transfer Program (TCCTP)	2005 - P.M.			
Uruguai	Asignaciones Familiares - Plan Equidad	2008 - P.M.			
Uruguai	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)	2005 - 2007			
Uruguai	Tarjeta Uruguay Social (ex - Tarjeta Alimentaria)	2006 - P.M.			

Fonte: CEPAL, 2017.

De maneira geral, os programas estão centrados nas condições financeiras dos núcleos familiares, desconsiderando que este fenômeno está diretamente relacionado com questões de ordem espacial. Na América Latina e Caribe, os grupos populacionais residentes em áreas rurais estão, na maioria das vezes, mais expostos às condições de vulnerabilidade social. Em 2013, um relatório da ONU sobre as condições do trabalho rural na região, reconhece o problema:

Apesar do bom desempenho econômico da região, a diminuição da pobreza durante a última década (2002 – 2011) tem sido mais lenta nas zonas rurais (de 62,4% a 49,8%) que nas zonas urbanas (de 38,3% a 24,2%). Em ao menos sete países, a pobreza afeta mais da metade da população rural (p. 1).

Outras questões também remetem à emergência de políticas governamentais direcionadas exclusivamente às populações rurais como, por exemplo, a disposição de saneamento básico. Em 2013, um levantamento do Banco Mundial constatou que 33% da população rural não conta com os elementos básicos de saneamento. Villareal (2017, p. 206) aborda essa questão pontuando que:

La pobreza del sector rural, el escaso capital humano, la limitada relación con la formalidad, la ausencia de redes de protección, la inseguridad y la variación estacional, entre otros, exigen intervenciones diseñadas con el mayor conocimiento y sensibilidad posibles.

Em relação à cobertura populacional das PTRCs (Figura 2), destacam-se os casos da República Dominicana, Brasil e México, que apresentaram taxas de cobertura populacional de 31,34%, 27,71% e 24,11%, respectivamente. Do ponto de vista global, os países com maiores quantitativos de cobertura foram Brasil, México e Colômbia, com 56.224.652, 29.375.664 e 10.751.807 pessoas contempladas com essa espécie de política governamental. Por outro lado, os países com menores taxas de cobertura foram Chile, Equador e Guatemala, com 1,78%, 4,14% e 6,13%, respectivamente. Já os menores quantitativos foram registrados no Trinidad e Tabago, Chile e Uruguai, com 177.568, 319.302 e 375.734 pessoas contempladas (CEPAL, 2015).



Figura 2. América Latina e Caribe: população contemplada pelas PTRCs, 2015

Fonte: CEPAL, 2015.

É interessante observar o caso chileno, que tanto na quantidade de beneficiados, quanto nos valores transferidos, está entre os menores percentuais. Tal fato está relacionado à orientação liberal da economia chilena. Moulian (1981, p. 440) contrapõe a narrativa liberal atribuída pelo governo no decorrer da década de 1970 como “[...] uma mistura de livre câmbio e autoritarismo político”. Tal combinação reverbera, segundo o autor na disseminação de relações sociais cada vez mais excludentes (MOULIAN, 1981, p. 436).

Embora claramente a pobreza assuma uma dimensão espacial, as políticas sociais com o objetivo de estabelecer o enfrentamento a essa questão ainda se apresentam de forma marginalizada. Dentre os PTRCs, apenas quatro estão direcionados diretamente à população residente em zonas rurais. São os casos do Programa de Apoio às Comunidades Solidárias, em El Salvador; O Bônus Vida Melhor, em Honduras; A Rede de Proteção Social, em Nicarágua; E o Programa Juntos, no Peru (Figura 3). Nota-se, nos referidos programas, baixos investimentos proporcionais ao PIB nacional e pouca abrangência quando considerada a população dos países contemplados (CEPAL, 2017).

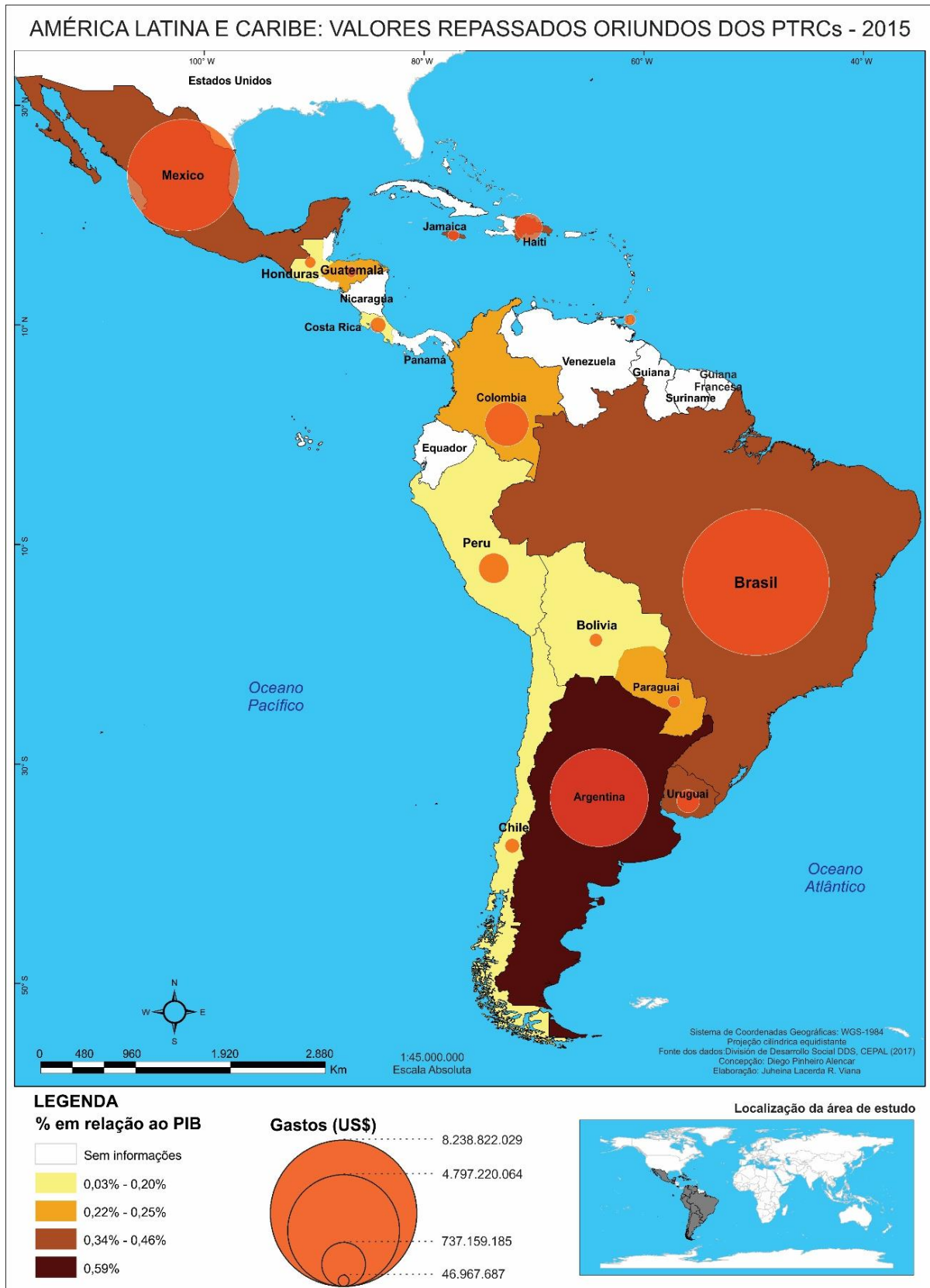


Figura 3. América Latina e Caribe: Programas de Transferências Condicionadas
 Fonte: CEPAL, 2015.

Dos 29 países que compõem a América Latina e Caribe, apenas 15 registraram valores repassados via PTRCs no ano de 2015. Considerando só valores globais, destacam-se Brasil (US\$ 7,94 bilhões), México (2,25 bilhões) e Argentina (2,22 bilhões). Os três programas que direcionam os referidos recursos têm em comum o foco em famílias com crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social. Ressalta-se que, no caso brasileiro, outros grupos populacionais também são contemplados. Considerando a relação dos investimentos com o PIB nacional, nota-se que os valores globais supracitados são modestos, haja vista a representatividade de 0,59% na Argentina, 0,46% no Brasil e 0,42% no México. Essa ordem de investimento, quando comparado ao PIB, também se reproduz na República Dominicana (0,43%) e Uruguai (0,38%). Dentre os países com investimentos nessa espécie de programa, os com menores representações foram Chile (0,3%) e Costa Rica (0,16%) (CEPAL, 2018). É interessante observar a baixa representatividade das PTRCs em relação aos indicadores macroeconômicos nacionais.

A análise das PTRCs deve considerar as dinâmicas econômicas e regionais dos países. No Capítulo 2 será discutido como a dinâmica territorial brasileira direciona os fluxos de repasse e espacialização dos beneficiários do PBF.

CAPÍTULO II – A QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL

A questão social brasileira tem suas raízes na sociedade escravocrata, se materializando na exploração irrestrita do trabalho e na ausência dos direitos (sociais e civis). A bibliografia referente à temática, constantemente aborda a temática pela explicitação dos problemas sociais, como enfatizado por Conh (2000). Diversos são os aspectos que consolidam tais impasses, mas pode-se apontar como elemento central a desigualdade de renda, como aponta Arrais (2019). Dentre outros aspectos que consolidam a desigualdade social no Brasil, destacam-se as condições étnicas e de gêneros, bem como a regionalidade e localidade de residência dos indivíduos.

Após a Constituição Federal de 1988, vários aspectos referentes à questão social passam para a responsabilidade do Estado, a exemplo da prestação de serviços básicos, seguridade social e assistência social. Nota-se que, tradicionalmente, as ações filantrópicas vinculadas às igrejas predominavam como principais ferramentas de assistência social. Cohn (2000, p. 287) explicita essa dinâmica citando o exemplo das Santas Casas de Misericórdia. Durante a década de 2000, a assistência social se difunde no território nacional, com a centralidade no governo federal, tendo no PBF o principal mecanismo para amenizar as questões vinculadas à seguridade alimentar.

O programa apresenta ampla capilaridade territorial, tendo maior impacto proporcional nas regiões Nordeste e Norte. Tal fato é explicado paralelamente à disposição espacial da população em situações de pobreza e extrema pobreza, que também, proporcionalmente, é mais representativo em ambas regiões. A transferência de renda via PBF não resume os impactos sociais do programa, tendo em vista que a partir das condicionalidades saúde e educação, se pressupõe a presença do Estado Social também na prestação de serviços públicos.

O PBF contribui diretamente para a autonomia financeira dos beneficiários, considerando que não existe controle dos bens adquiridos. Tal fato desencadeia o aquecimento dos setores comerciais e de serviços dos municípios. O impacto é relativizado quando considerado elementos regionais, demográficos e econômicos. Araújo e Lima (2009), ao analisarem o caso dos municípios do Semiárido Nordestino e do Vale do Jequitinhonha, enaltecem a eficiência do programa, haja vista o baixo investimento por parte do governo e a abrangência contemplada. Os autores observaram nos municípios em questão, o impacto do PBF quando comparado aos recursos orçamentários municipais.

2.1 As origens da questão social no Brasil

A desigualdade social tem na escravidão a raiz do processo, tendo materialidade percebida até o período atual. Souza (2017, p. 22), ao analisar a totalidade da realidade social, enfatiza que três questões principais devem ser contempladas: “de onde viemos, quem somos e para onde vamos”. O autor elucida o papel central que a escravidão na organização da sociedade brasileira, entretanto, aponta que o tema não é tratado com a devida relevância. Em sua análise:

No Brasil, desde o ano zero, a instituição que englobava todas as outras era a escravidão, que não existia em Portugal, a não ser de modo muito tópico e passageiro. Nossa forma de família, de economia, de política e de justiça foi toda baseada na escravidão. Mas nossa autointerpretação dominante nos vê como continuidade perfeita de uma sociedade que jamais conheceu a escravidão a não ser de modo muito datado e localizado (SOUZA, 2017, p. 24).

A maneira tendenciosa e negligente que a escravidão é abordada no Brasil faz-se com o objetivo de invisibilizar o processo e suas consequências no mundo real, em outras palavras, “para reproduzir todo tipo de privilégio escravistas ainda que sob condições modernas (SOUZA, 2017, p. 24). Exemplo elucidativo da afirmativa são as relações de trabalho que os imigrantes de origem europeia assumem nas fazendas. De acordo com Ribeiro (2012), a noção de liberdade não direcionava as relações trabalhistas desenvolvidas nos cativeiros brasileiros. O autor também afirma que:

Portanto, essa representação se estendeu à presença dos imigrantes, vindos da Europa para o sul do Império, na condição de brancos pobres, trabalhadores agrícolas, pequenos lavradores, operários, artífices e artesãos. A percepção das classes dominantes, em relação ao trabalho tinha seu lastro no espectro do cativeiro [...] permaneceu vigorando nas relações de trabalho, uma situação de dependência estabelecida pelo status e o poder relativo das partes envolvidas (41).

No início do século XX, Rui Barbosa (1919, p. 18) observa a necessidade de regulação por parte do Estado das relações trabalhistas, nota-se “[...] que às relações peculiares do trabalho com o capital não corresponda um sistema de leis mais equitativas, a cuja sombra o capital não tenha meios para abusar do trabalho”. Inicialmente, o sistema de proteção social para o trabalhador foi desenvolvido no Brasil nas áreas urbanas, a exemplo do que demonstra Arrais (2017, p. 21) ao apresentar as “raízes urbanas da previdência social brasileira”.

A industrialização assumiu centralidade na agenda política brasileira na primeira metade do século XX, fato que reverberou em questões sociais e regionais. Teve-se neste processo a esperança do crescimento da riqueza nacional e consequentemente na repartição da mesma. A

ideia que “era necessário esperar o bolo crescer para depois repartir” foi amplamente disseminada no imaginário social, tendo em conta que é utilizada desde o governo do presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1951). Nas palavras de Bonfim (2008, p. 230): “No plano da recuperação econômica, deve merecer proeminência o amparo às forças produtoras, pela certeza que só por meio de criação de riqueza chegaremos à estabilidade social, com a melhoria do padrão de vida comum”.

Tavares e Assis (1985) abordaram as relações econômicas e sociais durante a ditadura militar com base no processo de modernização autoritária. Os autores apresentam que os movimentos macroeconômicos adotados na década de 1970, a exemplo do endividamento externo e da elevação dos preços internacionais, reverberaram também no endividamento de diferentes segmentos da sociedade. Assim,

A partir de 1975, os mecanismos de realimentação da inflação são sobretudo financeiros. As empresas têm de se endividar a taxas de juros crescentes para recriar o mesmo montante da dívida primária, o que eleva o custo financeiros por unidade de produção corrente. Também os consumidores estão obrigados a um crescente endividamento para manter o mesmo nível de consumo (TAVARES; ASSIS, 1985, p. 47).

A análise em questão evidencia o papel central do Estado nacional na produção de relações sociais desiguais, seja na esfera do consumo ou da produção, fato que rompe com o ideal que a gênese da desigualdade social brasileira consiste na escassez de recursos. Essa premissa já foi refutada por parte significativa da literatura das ciências sociais, a exemplo de Santos (2009) e Barros et al. (2001). O primeiro desenvolve esse exercício considerando diferentes contextos espaciais e períodos históricos. Ao analisar o caso brasileiro, Santos (2009) diz que o modelo de desenvolvimento econômico, pautado na prioridade do crescimento, suprimiu direitos essenciais do cidadão. Na mesma linha de raciocínio, Barros et al. (2001) buscam mensurar e diagnosticar os condicionantes da pobreza no Brasil. Ao analisarem a relação entre a escassez de recursos e a distribuição dos mesmos, os autores concluem que:

A avaliação da importância relativa da escassez de recursos e da sua distribuição na determinação da pobreza no Brasil mostra que a origem da pobreza brasileira não está na escassez, absoluta ou relativa, de recursos. Por outro lado, verifica-se que o enorme grau de desigualdade na distribuição de renda estável nas duas últimas décadas se constitui como principal determinante da pobreza no país (p. 4).

A desigualdade social no território brasileiro traz consigo elementos estruturais construídos historicamente, sobretudo relacionados ao seu povoamento. A bibliografia aponta

a importância do século XX diante da compreensão da questão temática. Alguns exemplos são as obras de Ianni (1989), Furtado (2003) e Santos (2006). Ianni (1989) traz para o debate como as décadas de 1920 e 1930 impactaram na reorganização das relações de trabalho. O autor apresenta o impacto da modernização industrial no país, sobretudo após as décadas de 1940 e 1950, fato que proporciona um crescimento de 14 vezes na economia nacional entre as décadas de 1940 e 1980, além de elevar a renda per capita de 160 a 2.100 dólares no mesmo período. Nota-se ainda, de acordo com o autor, que a elevação dos indicadores econômicos não reverberou no desenvolvimento social. Esta tendência também foi observada por Furtado (2003), ao observar as disparidades de rendimentos entre as regiões brasileiras. Desse modo, conforme o autor,

Se, pela metade do século, a economia brasileira havia alcançado um certo grau de articulação entre as distintas regiões, por outro a disparidade de níveis regionais de renda havia aumentado notoriamente. À medida que o desenvolvimento industrial se sucedia à prosperidade cafeeira, acentuava-se a tendência à concentração regional da renda (p. 232-233).

Para ele, esta tendência de concentração econômica é típica do desenvolvimento industrial, fato que foi perceptível no território nacional na primeira metade do século XX.

Tabela 1. Unidades da Federação: estabelecimentos industriais, 1907, 1920 e 1940

Unidades da Federação	Estabelecimentos Industriais						Pessoal Ocupado					
	1907		1920		1940		1907		1920		1940	
	(%)	Total	(%)	Total	(%)	Total	(%)	Total	(%)	Total	(%)	Total
Acre	-	-	0,08	10	0,09	34	-	-	0,01	27	0,03	244
Alagoas	1,31	39	2,64	352	1,44	562	2,11	2.917	2,52	6.939	1,54	14.775
Amazonas	3,08	92	0,52	69	0,54	212	0,85	1.168	0,23	636	0,42	4.036
Bahia	2,34	70	3,68	491	3,51	1.367	6,21	8.573	5,37	14.784	3,02	28.932
Ceará	0,6	18	2,18	291	1,56	608	0,87	1.207	1,71	4.702	1,03	9.857
Sergipe	1,37	41	1,78	237	1,49	578	1,26	1.742	1,96	5.386	1,43	13.681
Goyaz	4,12	123	0,12	16	0,67	260	0,5	692	0,09	244	0,23	2.180
Rio Grande do Norte	0,33	10	1,48	197	1,01	393	0,3	415	0,78	2.146	0,68	6.531
Maranhão	0,5	15	0,67	89	1,41	550	2,61	3.602	1,29	3.543	0,82	7.853
Pernambuco	2,41	72	3,32	442	1,24	484	5,18	7.155	5,72	15.761	7,13	68.309
Piauí	0,07	2	0,41	55	0,32	125	0,21	295	0,42	1.150	0,19	1.849
Matto Grosso	0,33	10	0,15	20	0,62	243	2,59	3.570	0,1	280	0,61	5.872
Pará	1,81	54	1,22	163	1,71	666	1,84	2.539	1,1	3.033	1,33	12.739
Parahyba	1,2	36	1,88	251	1,49	580	0,84	1.161	1,1	3.035	1,38	13.229
Minas Gerais	17,67	528	9,33	1.243	11,83	4.603	6,74	9.307	6,72	18.522	9,35	89.606
Paraná	9,94	297	4,67	623	4,69	1.824	3,42	4.724	2,65	7.295	2,78	26.651
Rio de Janeiro	4,22	126	3,41	454	4,94	1.924	8,62	11.900	6,1	16.794	5,74	55.044
Distrito Federal	21,82	652	11,56	1.541	9,45	3.675	25,4	35.104	20,4	56.229	15,8	151.79
Espírito Santo	0,13	4	0,56	75	1,53	594	2	90	1	1.003	3	9
Rio Grande do Sul	10,51	314	13,3	1.773	14,87	5.785	11,1	15.426	8,95	24.661	8,63	82.732
Santa Catarina	5,72	171	5,93	791	5,79	2.254	7	2.068	1,92	5.297	2,91	27.899
São Paulo	10,51	314	31,1	4.145	29,78	11.588	19,8	27.355	30,4	83.998	34,3	329.34
Total	-	2.988	-	13.328	-	38.909	-	141.010	-	275.465	-	958.664

Fonte: Dados trabalhados pelo autor com informações do IBGE (1920) e (1940).

A tabela 1 apresenta a tendência de concentração dos estabelecimentos industriais no decorrer das décadas. Em 1907 existiam no Brasil 2.988 estabelecimentos industriais e 141.110 pessoas ocupadas. As quatro unidades federativas com maior quantidade de estabelecimentos industriais (Distrito Federal, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo) representavam à época 60,51% do total nacional, passando para 65,29% em 1920 e 65,93% em 1940. É interessante observar que, nos mesmos períodos, somando as unidades federativas das regiões Nordeste, Centro Oeste e Norte, os valores variaram entre 19,42% em 1907, 20,13% em 1920 e 17,12% em 1940. No que se refere ao pessoal ocupado nos respectivos estabelecimentos industriais, os valores acompanham dinâmica semelhante quanto à concentração nas unidades federativas do Sul e Sudeste. Cano (1975, p. 5) demonstrou que as raízes da concentração industrial em São Paulo remontam ao início do século XX. A maior dinamicidade do complexo cafeeiro no estado possibilitou o rápido desenvolvimento da economia capitalista, quando comparado a outras regiões. Furtado (2003) analisou a relação entre o processo de concentração industrial em determinadas regiões brasileiras e a disparidade da renda per capita das unidades federativas. Segundo o autor,

A consequência tem sido uma disparidade crescente nos níveis de renda per capita. Em 1955, São Paulo, com uma população de 10.330.000 habitantes, desfrutou de um produto 2,3 vezes maior que o do Nordeste, cuja população no mesmo ano alcançou 20.100.000. A renda per capita na região paulista era, por conseguinte, 4,7 vezes mais alta que a da região nordestina. Essa disparidade de níveis de vida, que se acentua atualmente entre os principais grupos de população do país, poderá dar origem a sérias tensões regionais (FURTADO, 2003, p. 233-234).

O crescimento industrial deixou iminente a necessidade de pensar a condição social do trabalhador brasileiro. Na era Vargas (1930-1945/1951-1954) se observa a noção de pobreza relacionada às condições de trabalho, na qual a exploração irrestrita do trabalhador era vista como a principal responsável pela expansão da pobreza. Em suas palavras “Os especuladores dos lucros ilícitos, os exploradores da pobreza, os mercadores da miséria alheia ficam advertidos de que a lei não os cerca de imunidades nem a justiça popular reconhece os seus foros de impunidade” (BONFIM, 2008, p. 240). Nesta linha argumentativa, as condições necessárias para o combate à pobreza deverão ser estabelecidas por meio da ampliação dos direitos trabalhistas, dentre eles o acesso à previdência social. Considerando o desenvolvimento das indústrias de base, a consolidação das leis trabalhistas se tornou elemento essencial para combater a vulnerabilidade social da classe trabalhadora. Ao analisar o impacto da lógica industrial moderna nas relações de trabalho, Pochmann (2004, p. 5) enaltece que:

O processo de industrialização constitui uma das primeiras condicionalidades estruturais para a emergência do Estado de Bem-Estar Social. Diferentemente dos modos anteriores de produção, a lógica industrial moderna terminou por colocar num mesmo espaço físico uma ampla quantidade de empregados submetida a condições de trabalho e a padrões de vida semelhantes.

Arretche (2004) apresenta a gênese das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado brasileiro destacando como marco temporal a CLT no ano de 1943. A partir desse momento, cria-se a estrutura burocrática que resguarda os direitos do trabalhador assalariado, a partir da legislação, fundo de garantia e direitos sociais. Dois fatores contribuíram incisivamente para o a ampliação do desenvolvimento social desigual. O primeiro consiste na instabilidade dos preços, seja na esfera da produção ou na esfera do consumo. O segundo refere-se às relações trabalhistas, materializadas tanto nas taxas de desemprego quanto no mercado informal de trabalho. Ao analisar o mercado de trabalho informal brasileiro na década de 1980, Ulyssea (2005, p. 3) afirma que:

Desde o início da década de 1980, o mercado de trabalho brasileiro tem se caracterizado por uma elevada proporção de trabalhadores sem contrato formal de trabalho: em 1981, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, os trabalhadores sem carteira de trabalho assinada já representavam cerca de 28% da população ocupada.

É interessante observar que a informalidade no mercado de trabalho reverbera diretamente no sistema de seguridade social. A desigualdade social também se expressou no campo das políticas sociais. Gomes (2006, p. 227) observou que dois fatores externos prejudicaram o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social no Brasil. O primeiro está diretamente ligado ao “ajustamento neoliberal conservador desencadeado pelos EUA” (p. 228). O segundo, ao crescimento da dívida externa. Nessa conjuntura, o autor aponta que o Estado brasileiro atuou como atuou na “salvaguarda de última instância dos capitais privados” (Idem). Enfim, a implantação das políticas sociais no Brasil pouco evoluiu na década de 1980. Um marco significativo ocorreu em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, na qual a assistência social e o acesso aos serviços básicos foram caracterizados como direito do cidadão e dever do Estado.

2.1.1 *A questão social pós-1988*

A Declaração Universal dos Direitos do Homem versa diretamente sobre a responsabilidade do Estado diante de necessidades básicas para a vida comum do indivíduo, a exemplo das questões referentes à educação, à segurança social e acesso à propriedade privada, bem como das demais condições materiais necessárias para a execução das liberdades individuais.

A Constituição Federal de 1988 trata diretamente das relações sociais em seu texto. Sarlet (2001) aborda os direitos sociais por meio de duas categorias. A primeira remete aos direitos de defesa, sendo que esses estão vinculados à esfera da liberdade pessoal e de propriedade, principalmente quando relacionados às ingerências do Estado. A segunda refere-se ao direito como prestação, na qual o Estado se incumbe de possibilitar as condições materiais básicas para que os indivíduos consigam efetuar a liberdade individual, tal qual a conquista à propriedade privada (SARLET, p. 13-15).

O texto constitucional de 1988 traz com clareza os direitos à prestação. O acesso à saúde, à educação pública, à assistência social como um dever do Estado e ao direito à moradia, elucidam as questões materiais básicas para o desenvolvimento das liberdades individuais na sociedade brasileira. Na análise de Paim (2013), o Sistema Único de Saúde é sintomático no que tange à prestação dos serviços de saúde pública. Segundo o autor:

A Constituição Federal de 1988 incorporou uma concepção de seguridade social como expressão dos direitos sociais inerentes à cidadania, integrando saúde, previdência e assistência. Assimilando proposições formuladas pelo movimento da Reforma Sanitária Brasileira reconheceu o direito à saúde e o dever do Estado, mediante a garantia de um conjunto de políticas econômicas e sociais, incluindo a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), universal, público, participativo, descentralizado e integral (PAIM, 2013, p. 1928).

Após 1988, também foi possível observar mudanças significativas no campo educacional. Na década de 1990, nota-se instrumentos significativos para a regulamentação e financiamento da educação pública no Brasil. O primeiro refere-se à implantação da Lei de Diretrizes e Bases instituída em 1996 (BRASIL, 1996). O segundo diz respeito à implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério em 1997 (BRASIL, 1997). A lei em questão desenvolve um fundo que envolve os três entes federados, com o objetivo de garantir a manutenção dos estabelecimentos de ensino fundamental.

Em relação aos direitos, a moradia foi tratada com maior morosidade. Observou-se médias pontuais no que tange ao financiamento habitacional, sobretudo a partir da utilização do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, como disposto na Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e na Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001. Apenas em 2009, com a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida, ocorreu a expansão do acesso habitacional, tanto para a classe média como para a população em situação de pobreza.

A proteção social via transferência de renda direta também é contemplada no texto constitucional, seja via seguridade social (aposentadorias e pensões) ou assistência social (programas focalizados). No primeiro caso, a localização do trabalho (rural ou urbano) é salutar para a definição do tipo de benefício. Dentre as diferenças elementares está a não contribuição dos trabalhadores rurais, bem como o tempo de contribuição. Arrais (2019, p. 5) observa que o impacto da Aposentadoria Rural é mais significativo quando considerada a região Nordeste em relação à média nacional. No Brasil 29.295.888 pessoas têm acesso à previdência social, as pensões representam 18,11%, enquanto as aposentadorias, 81,89%. Os benefícios previdenciários são gerenciados em sua maioria pelo INSS (85,72%), sendo que os regimes próprios representam 14,28%. Em relação à espacialidade da previdência social, nota-se que ela é predominantemente urbana, com representação de 23,55% do total (INSS, 2017).

O BPC está vinculado aos setores de seguridade social, visto que os recursos são oriundos do INSS. Por outro lado, o benefício apresenta características que remetem à assistência social, uma vez que seleciona cidadãos em condição de vulnerabilidade social que estão inaptos ao trabalho (idosos e portadores de necessidades especiais). Ao todo, no Brasil, 4.549.478 pessoas são contempladas com o benefício, sendo que 44,45% por idade e 55,55% por algum tipo de deficiência.

Mesmo a assistência social sendo assegurada como direito do cidadão, as estratégias políticas adotadas durante a primeira metade da década de 1990 se assemelhavam a práticas filantrópicas (VAITSMAN, 2009, p. 734). Vaitsman et al. (2001) observam que a década de 2000 é significativa para o desenvolvimento da assistência social no país, pois

Merecem destaque, já a partir de 2003, primeiro ano do governo: a unificação dos programas de transferência de renda federais no Programa Bolsa Família, o que viabilizou sua expansão nacional para alcançar todas as famílias abaixo da linha de pobreza estabelecida. (p. 736)

A partir de 2004, o PBF se apresenta como o principal mecanismo de combate à pobreza e extrema pobreza no Brasil. O programa se caracteriza como uma transferência de renda direta

às famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, tendo sua continuidade condicionada a comprovação de indicadores nas áreas de saúde, educação e renda. A seguir, os três aspectos mencionados serão analisados. O PBF se destaca por sua capilaridade territorial. Ao todo, em 2017 foram emitidos 40.909.916 benefícios (MDS, 2017).

2.1.2 *Desigualdade, trabalho e renda*

O acesso à renda assume centralidade nas discussões referentes à desigualdade social. Nas palavras de Atkinson (2016, p. 18), “a desigualdade está hoje no primeiro plano do debate público”. Observa-se que no decorrer do século XX a temática foi pouco abordada na literatura macroeconômica. Parte das defesas estão embasadas no fundamento que a economia deveria se centrar na produção, não na distribuição⁷. O autor discorda dessa espécie de proposição por duas questões. A primeira se relaciona à coesão social, tendo em vista que o diferente nível de acesso à bens e produtos produz uma sociedade pouco coesa, com uma visão fragmentada dos interesses comuns. A segunda, pelo fato do processo de produção se integrar com a dimensão da distribuição (ATINKINSON, 2016, p. 37-38).

Ao analisar a desigualdade social no Brasil, Arrais (2018, p. 1) entende a desigualdade de renda como “a mãe das desigualdades”, porque é a partir dela que os indivíduos efetivam o consumo. O autor apresenta como a desigualdade social apresentou diversos tipos de contrastes, a exemplo das dualidades Litorâneo *versus* Interior e Rural *versus* Urbano (ARRAIS, 2018, p. 20).

No Brasil, 73,8% dos rendimentos reais estão vinculados ao trabalho, 19,4% à aposentadorias e pensões e 6,9% à outras fontes (IBGE, 2018). Os indicadores mencionados reforçam a ideia de que a análise da desigualdade social no Brasil deve se direcionar a partir da relação trabalho e renda.

Na década de 1990, o desemprego ganhou destaque nas agendas econômica e política do Brasil. Ulyssea (2005) observa que, ao final dos anos 1990, a soma da população que trabalhava no setor informal e por conta própria atingia aproximadamente 50% da população ocupada. Dentre os setores com a maior quantidade de trabalhadores informais, destacaram-se o comércio/reparações, a construção civil e a indústria de reparação e extrativista, que

⁷ Atkinson (2016) utiliza a narrativa do vencedor do Prêmio Nobel Robert Solow como demonstração.

representaram 33,30%, 17,21%, e 15,70%, respectivamente, do total de postos informais (BRASIL, 2003).

A informalidade no mercado de trabalho se relaciona diretamente com a seguridade social. Apenas 37,17% dos trabalhadores brasileiros no setor informal possuíam algum tipo de seguro, sendo os seguros odontológicos e de vida os mais comuns, que representaram 10,65% e 9,84%, respectivamente. Nota-se ainda que apenas 4,33% desses trabalhadores contribuíam para a previdência privada. Dentre os motivos destacados, os mais representativos foram “não achar necessário” e o “custo alto”, com 28,66% e 53,83%, respectivamente (BRASIL, 2003). Cacciamali (2000, p. 166) interpreta esta tendência afirmando que:

Todo cidadão brasileiro, ou estrangeiro com residência no país, fundamentado na Constituição Federal de 1988, independentemente de contribuir para a seguridade social, conta com a proteção dos serviços de saúde pública e com a aposentadoria mínima. Esses direitos sociais não incentivam o trabalhador, especialmente aquele que auferir salário próximo do mínimo, a desejar ou exigir um contrato legal de trabalho, principalmente quando jovem.

A autora observa que ausência de contribuição junto aos programas de previdência não deve ser concebida apenas sob o direcionamento do acesso à aposentadoria, mas também relacionando aos imprevistos cotidianos nos diferentes segmentos de trabalho. De modo mais focalizado, Cordeiro et al (2002, p. 258) analisam as subnotificações de acidentes no trabalho no município de Botucatu/SP, constatando “ [...] a ocorrência de 59,6% dos acidentes aqui identificados, ocorridos entre trabalhadores celetistas sem direito ao seguro acidentário, bem como os trabalhadores do mercado informal”⁸. Os elevados indicadores relacionados à informalidade no mercado de trabalho se relacionam com outro problema muito presente na década 1990, o desemprego. Nota-se ao longo dos anos o crescimento vertiginoso das taxas médias de desemprego no país, como demonstra a Figura 4.

⁸ A problemática da informalidade do mercado de trabalho não se encerrou na década de 1990, tendo em vista que em 2018 44,58% dos vínculos empregatícios se encontraram nessa categoria (IBGE, 2018).

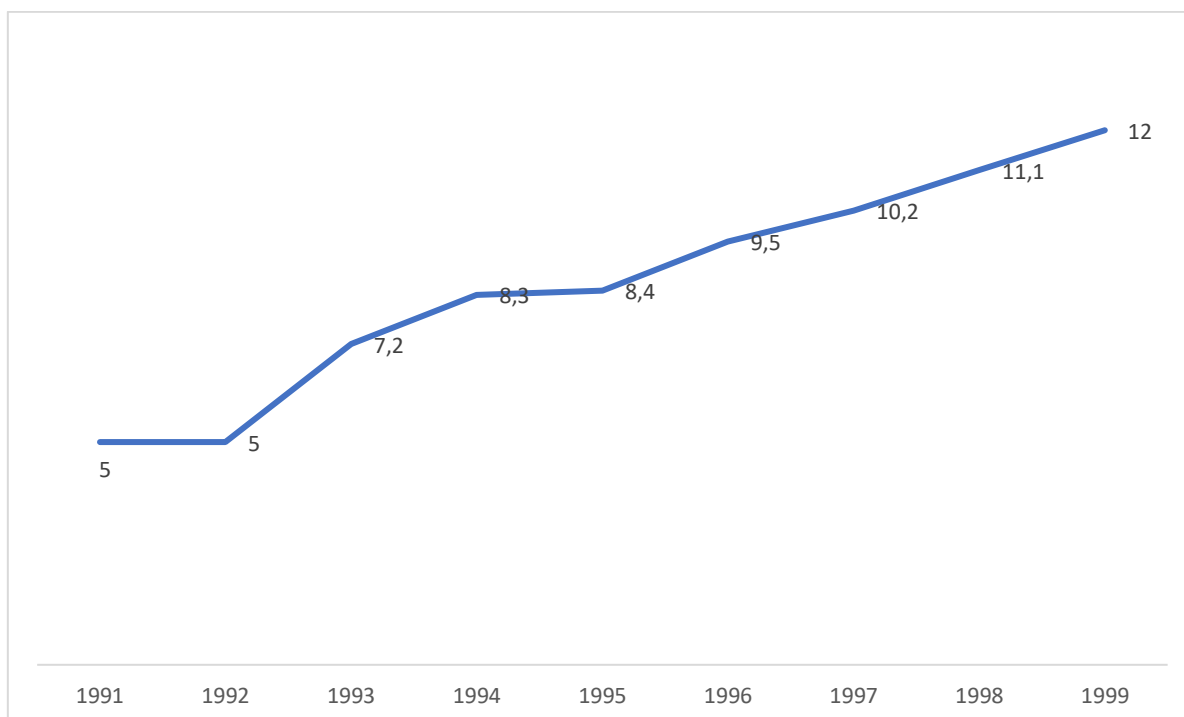


Figura 4. Brasil: taxa média de desemprego na década de 1990

Fonte: IBGE, 1990,1999.

O desemprego assumiu papel de destaque na agenda política brasileira na década de 1990, sendo tratado de forma incontestável por parte da literatura acadêmica, a exemplo de Pochmann (2006). A figura 4 aponta para a evolução da taxa média de desempregados no Brasil, passando de 5 % em 1990 para 12% em 1999. Observa-se que a maior elevação ocorre nos anos finais da década, subindo de 10,2% em 1997 para 12% em 1999 (IBGE, 1999). Sobre a relação entre o desemprego e a crise social brasileira, Silva e Costa (2005, p. 31) dizem que:

Podemos afirmar que o cenário econômico dos anos noventa serviu para gravar a crise social brasileira, em grande medida como consequência direta da situação de desemprego e pela precarização do mercado de trabalho. A precarização nas formas de contratação da força de trabalho ocasionou a perda do sistema de proteção social agravando o quadro social.

O acesso ao mercado de trabalho por meio da informalidade reverbera na ausência de direitos trabalhistas, a exemplo de seguro-desemprego, férias remuneradas, seguridade social, dentre outros. Nota-se semelhanças entre a questão social brasileira na década de 1990 com a francesa na década de 1970. Castel (2015) aponta que a relação entre desemprego e precarização das condições de trabalho orientam o desenvolvimento da nova questão social. Na mesma linha argumentativa, Pochmann (2006) aborda a crise do emprego no Brasil por meio de três aspectos estruturantes, desemprego em massa, desassalariamento e ocupações precárias.

O primeiro está associado à presença, em larga escala do desemprego em todos os segmentos sociais. O segundo componente que caracteriza a desestruturação do mercado de trabalho diz respeito à regressão dos postos de trabalho formais o que contribui para a perda de participação dos empregos assalariados no total das ocupações, também conhecido como assalariamento. Por fim, o terceiro componente refere-se ao processo de destruição dos postos de trabalho de maior qualidade, sem a mesma contrapartida dos empregos criados (POCHMANN, 2006, p. 60).

O desemprego não se dissemina de maneira homogênea da sociedade, mas sim de maneira heterogênea. Nota-se que, sobretudo pessoas com baixo rendimento são afetadas, ainda considerando questões como gênero e raça, mulheres e negros são os mais atingidos. Entre os anos de 1992 e 2002, a taxa média de desemprego feminino foi de 40,5%, enquanto a masculina ficou em 29,8%. Considerando a dimensão étnica, a situação também é emblemática. No mesmo período, 42,5% da população negra se encontrava em situação de desemprego, enquanto os brancos correspondiam à 36,1%. (PNUD, 1992; 2002). Estes indicadores como o acesso ao mercado de trabalho ocorrem de maneira discriminada quando se relaciona as questões raciais e de gênero.

Ao lado do desemprego, a inflação foi um dos principais desafios governamentais no início da década de 1990, sendo considerada um dos “fantasmas” que assombravam o cenário macroeconômico brasileiro (IPEA, 2010). Em 1992, em seu discurso de posse, Itamar Franco, aponta para o sentimento de instabilidade social e financeira da população brasileira, em que “A própria classe média vive sob a angústia do empobrecimento rápido, e o seu padrão de vida reduziu-se dramaticamente nos últimos meses, sem que isso significasse vida melhor para o conjunto dos trabalhadores (BONFIM, 2008, p. 366)”. Por meio de uma composição Neoliberal da equipe macroeconômica do governo Itamar Franco demonstra eficiência ao reduzir drasticamente a inflação (ALVES, 2000). A tabela 2 apresenta a média de variação geral anual de preços ao consumidor por especificidades.

Tabela 2. Taxa média de variação de preços ao consumidor, 1990-1999

Ano	Gera l	Alimentaça o e bebidas	Habitação	Artigos de Residência	Vestuário	Transportes e Comunicaçã o	Saúde	Despesas pessoais
1990	29,2	28,22	33,24	25,65	25,76	29,87	31,33	30,87
1991	17,48	17,66	19,85	15,45	14,2	18,08	16,32	19,14
1992	23,19	23,47	22,34	23,9	23,19	23,07	24,33	22,81
1993	31,15	31,14	30,17	29,79	30,5	31,44	32,68	31,25
1994	22,99	24,09	22,96	22,46	22,03	22,71	22,76	22,61
1995	1,7	0,68	4,32	1,16	0,39	1,35	2,47	2,8
1996	0,77	0,14	1,81	0,16	-0,13	1,4	1,09	0,71

1997	0,43	0,1	0,68	-0,24	-0,01	1,14	0,48	0,31
1998	0,14	0,16	0,12	-0,06	-0,09	0,07	0,37	0,26
1999	0,71	0,42	0,58	0,82	1,58	0,84	0,84	0,35

Fonte: IBGE, 2005.

A tabela 2 mostra que na primeira metade da década de 1990 a inflação apresentava índices demasiadamente elevados, tendo seu clímax no ano de 1993 com a taxa média de 31,15%. O ano de 1994 é salutar na política econômica nacional. Por meio da implantação do Plano Real, ocorre a estabilização dos preços de mercadoria; nota-se este fenômeno claramente ao comparar os seis primeiros meses do ano com os demais. Entre janeiro e junho, a média de variação representou 43,08, enquanto nos meses finais, 2,09, totalizando uma amplitude de 40,99 (IBGE, 2015).

Em 1995, ao tomar posse, Fernando Henrique Cardoso exalta constantemente a redução da superinflação, que ocorreu por meio do Plano Real. O então presidente da república exaltou a retomada das liberdades individuais e do desenvolvimento econômico, mas também reconheceu a necessidade da disseminação da justiça social, fenômeno denominado de “objetivo número um” de seu governo (CARDOSO, 1995, p. 13). A política econômica neoliberal assumida na década de 1990 não resultou em desenvolvimento e justiça social, conforme aponta as análises de Cano (1991), Alves (2000) e Sá (2016). Cano (1991) observa o prisma das políticas de contenção de gastos sociais, típica de governos neoliberais, e analisando as tendências para a década de 1990, aponta para os processos de flexibilização das relações capital-trabalho, discurso de modernização da economia e propostas de privatizações. A análise desenvolvida ao início da década de 1990, não se mostrou equivocada. Sá (2016, p 193) ao tratar das relações neoliberais no governo Fernando Henrique Cardoso enfatiza que:

O resultado foi uma onda enorme de privatizações, e de medidas que enxugaram os gastos sociais, resultando na constituição de um modelo em que o Estado afastou-se da função de promotor do bem-estar social e assumiu a função de gerenciador da livre circulação do capital.

O discurso orientado pela estabilidade econômica direcionou os argumentos governamentais na segunda metade da década de 1990. A estabilidade econômica refletida no controle da inflação proporcionou altos índices de aprovação do governo federal, fato que repercutiu na reeleição de Fernando Henrique Cardoso. Embora o discurso de estabilização econômica tenha sido amplamente abordado pelo governo dele, pouco se observou a relação entre este fenômeno com o processo de distribuição de renda. Alves (2000, p. 71) discute os limites distributivos do plano real, tendo em vista que:

Apesar do controle da inflação via Plano Real, em 1994, o Brasil continuou apresentando a pior distribuição de renda do mundo industrializado. O “choque de capitalismo” da década passada tendeu a concentrar mais ainda a riqueza social e a tornar mais precário o mundo do trabalho. Por exemplo, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na década de 1990 cresceu a distância salarial entre os 10% mais ricos e os 40% mais pobres.

A pobreza no Brasil se regionaliza de maneira acentuada, conforme apresentado por Rocha (2000) quando afirma que qualquer indicador direcionará as regiões Norte e Nordeste como as mais vulneráveis do país. A autora é ainda mais enfática ao afirmar que:

As regiões Norte e Nordeste não apresentam indícios de romper com sua herança de pobreza e alterar a sua posição relativa desfavorável. A evolução 1993/97 no que concerne à sua participação no número de pobres do país mostra agravamento da dicotomia Norte/Nordeste Versus Centro-Sul, sendo que a evolução mais adversa ocorreu na região Norte. A participação do Norte urbano no número de pobres no Brasil vem aumentando paulatinamente, passando de 3,2% em 1990 para 5,5% em 1997 (ROCHA, 2000, p. 10).

A elevação dos indicadores de pobreza urbana é interpretada por Santos (2009), na década de 1980, considerando a centralidade do processo de migração, sendo que:

Em muitos países as camadas mais baixas correspondem, geralmente, à população formada de todos os migrantes vindos do campo e sem nenhuma qualificação para trabalhos na cidade. A maior parte dos pobres não recebe salário fixo, vivendo de atividades inseguras, transitórias, mal pagas. Entre eles o desemprego, mascarado, ou não, é uma constante (Santos, 2009, p. 52-53).

A análise do fenômeno deve considerar, além da regionalização, a localidade de residência da população. Como pode ser observado na figura 5, os indicadores são mais sintomáticos quando consideradas as áreas rurais.

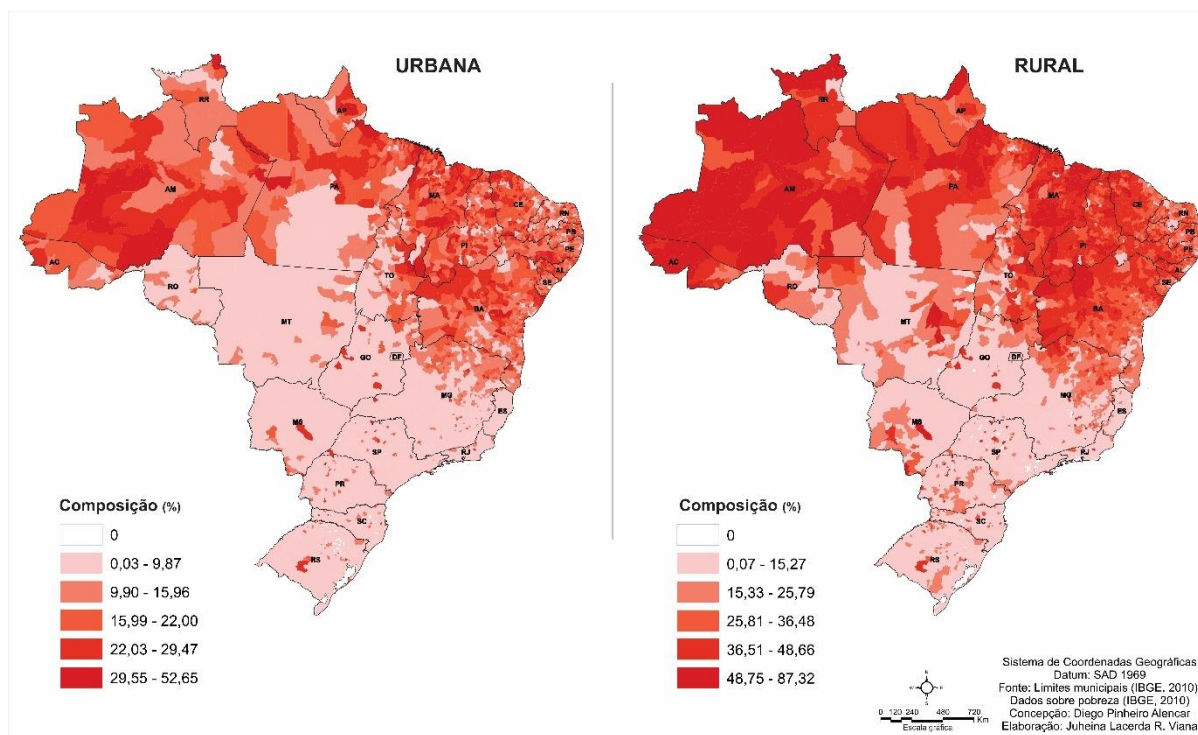


Figura 5. Municípios brasileiros: população em situação de extrema pobreza por local de residência, 2010

Fonte: IBGE, 2010.

No Brasil, mais de 16 milhões de pessoas se encontravam em situação de extrema pobreza no ano de 2010, ou seja, 8,53% da população vivia com menos de R\$70,00 mensais (IBGE, 2010). Desse percentual, 4,54% da população residia em residências urbanas, enquanto 3,98% se localizavam em residências urbanas. Tais valores nos apresentam o impacto da pobreza no campo brasileiro. Tomando por base apenas a localidade de residência, observou-se que 5,38% da população urbana se encontra em condições de extrema pobreza. As unidades federativas com maiores percentuais foram Maranhão, Alagoas e Paraíba, com índices de 15,11%, 14,26% e 11,61%, respectivamente. As unidades federativas com menores indicadores foram Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, com taxas de 1,12% 2% e 2,20%, respectivamente.

No espaço rural, 25,46% da população rural vivem nessas condições. As regiões com maiores valores relativos são a Norte (56,42%) e a Nordeste (52,54%). Por outro lado, a região sudeste é a que menos apresenta esse perfil populacional (21,31%). Quanto as unidades federativas destacam-se os estados do Amazonas, Roraima e Maranhão, que apresentam indicadores de 48,03%, 47,82% e 43,84% respectivamente (IBGE, 2010).

A figura 5 indica as regiões Nordeste e Norte como as mais vulneráveis em termos de pessoas extremamente pobres. Nas áreas urbanas, observa-se que os 438 municípios com

indicadores mais elevados se encontram nessas duas regiões (O município de Ibiracatu/MG ocupa a 439ª posição). No que se refere à população extremamente pobre, residente na zona rural, apenas os municípios de Campinápolis/MT e Japorã/MS não estão localizados nas regiões Norte e Nordeste (IBGE, 2010). Em 2010, havia no Brasil 39 Regiões Metropolitanas, nas quais residiam 83.030.808 habitantes, com um total de 3.635.524 em situação de extrema pobreza, representando então 22,35% do total nacional.

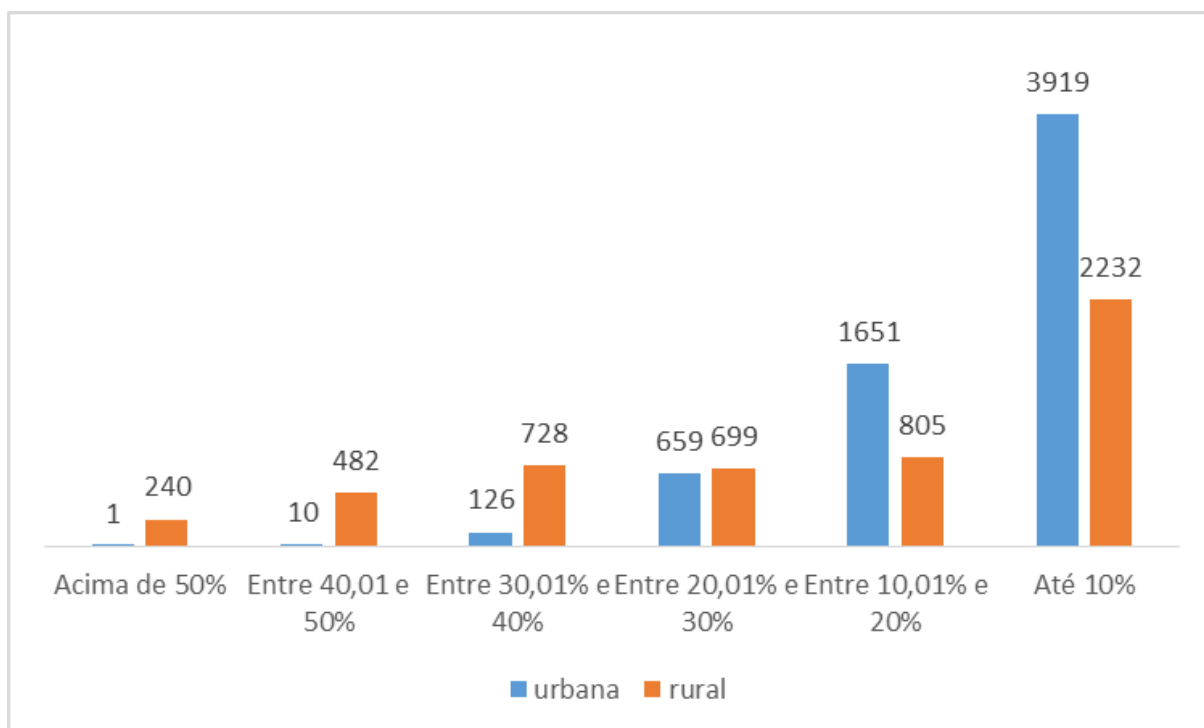


Figura 6. Municípios brasileiros: percentual da população em situação de extrema pobreza por local de residência, 2010
Fonte: IBGE, 2010.

A figura 6 apresenta que a pobreza em áreas rurais é mais relevante quando se considera os valores percentuais, a exemplo das categorias referentes a valores percentuais acima de 30%. Por outro lado, nas classes referentes a percentuais inferiores a 20%, a pobreza urbana é mais representativa no quantitativo de municípios.

De maneira absoluta, a extrema pobreza urbana é mais representativa que a rural no território nacional, uma vez que representa 53,32% do valor total. Entretanto, é evidente o maior impacto da extrema pobreza na população residente em áreas rurais. Os casos dos municípios de Itamarati/AM, Santa Isabel do Rio Negro/AM e Santa Rosa dos Purus, é emblemático para

essa afirmativa, já que em todos o percentual de população extremamente pobre residindo em áreas rurais é superior a 80%⁹.

A leitura dos indicadores relacionados à extrema pobreza nos municípios brasileiros apresenta a reprodução das relações desiguais no território nacional, assim como já observado por Belik (2001), ao apontar para o Nordeste rural como área com maior número de pessoas em situação de vulnerabilidade social, entretanto, observa também o crescimento do quantitativo de pobres nas áreas metropolitanas. Na mesma linha argumentativa, ao analisar os anos finais da década de 1980 e o início da década de 1990, Hoffmann (1995, p. 163) aponta “ [...] que 22,5% da população urbana do país está no Nordeste, mas que nessa região reside metade da população urbana cujo rendimento per capita não supera 0,25 S/M”. Após duas décadas, é possível observar que a regionalização da desigualdade de rendimentos nos municípios brasileiros pouco mudou, conforme se observa na figura 7.

⁹ Os municípios de Itamarati/AM, Santa Isabel do Rio Negro/AM e Santa Rosa dos Purus apresentaram 87,32%, 84,91% e 80,85% de população extremamente pobre residindo em áreas rurais (IBGE, 2010).

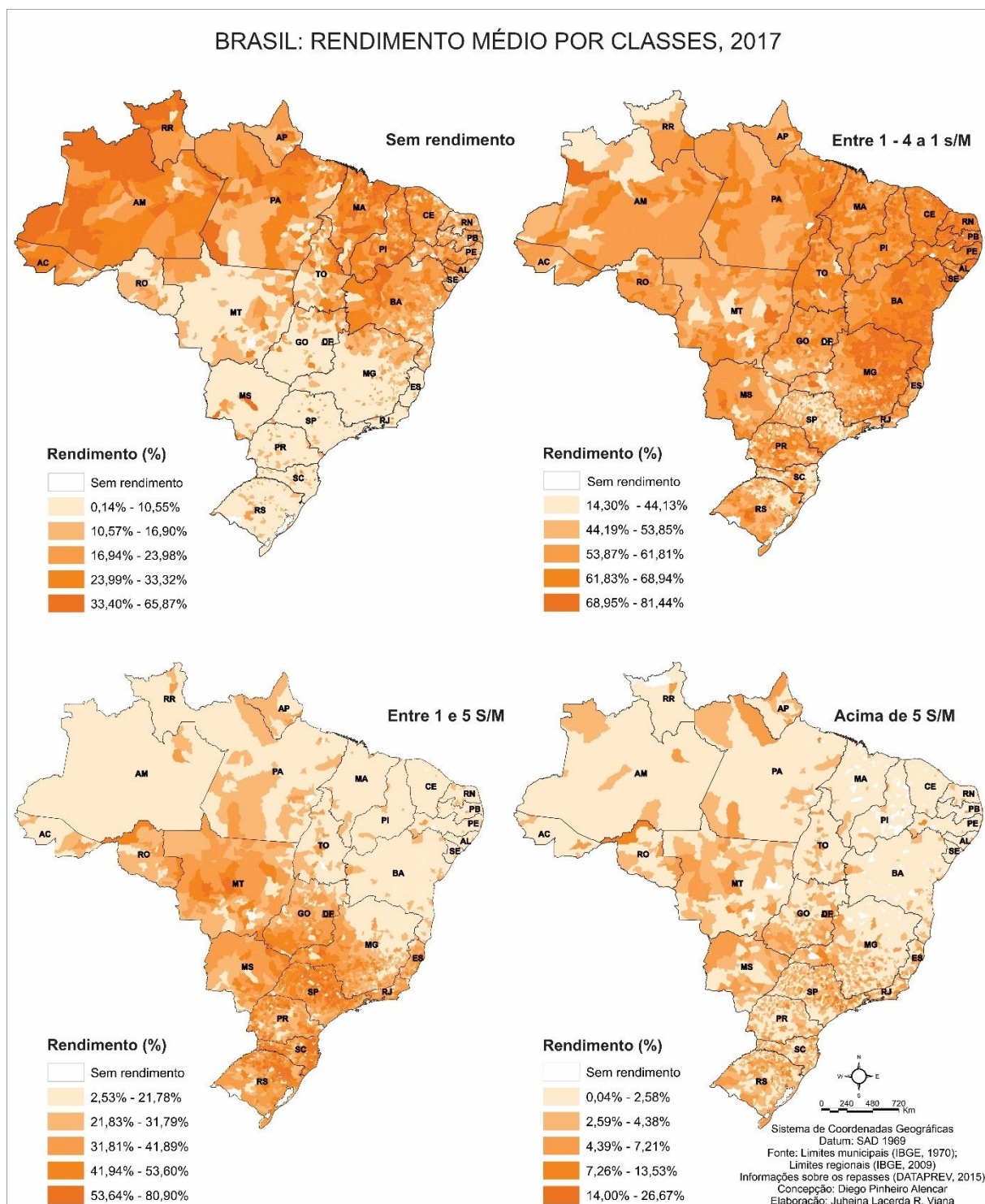


Figura 7. Municípios brasileiros: rendimento médio por classes, 2010

Fonte: IBGE, 2010.

Ao considerar as classes “sem rendimento” e “até meio salário mínimo”, o Nordeste representa 49,62% e 51,13% do total nacional. Por um lado, quando se considera a classe “acima de 5 salários mínimos”, a representatividade é de apenas 13,01%. Por outro, nota-se o protagonismo da região Sudeste nos maiores rendimentos, com representação de 54,32%. As disparidades entre os rendimentos também se apresentam em aspectos sociais historicamente

construídos, a exemplo das condições de gênero e étnicas. A figura 8 indica o percentual de rendimento dos indivíduos de acordo com sua condição de gênero.

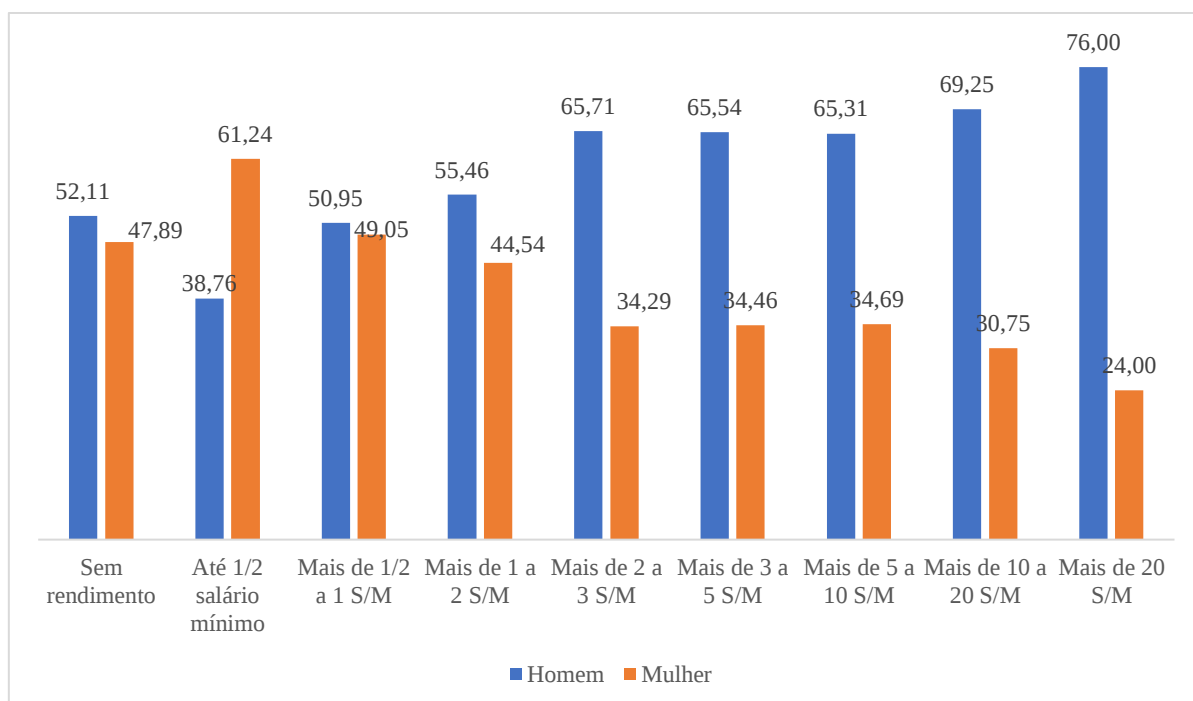


Figura 8. Brasil: Pessoas de 10 ou mais anos de idade por classe de rendimento segundo o sexo, 2015
Fonte: IBGE, 2015.

A figura 8 indica a maior participação feminina na classificação até meio salário mínimo, sendo que situações de equilíbrio ocorrem apenas nas classificações “sem rendimento e “mais de meio até 1 salário mínimo” (47,89% e 49,05%, respectivamente). Nota-se que nas classificações com maiores rendimentos existe a tendência de valores superiores a 65% para pessoas do sexo masculino, culminando em 76% quando considerados rendimentos superiores a 20 salários mínimos (IBGE, 2015). As desigualdades de rendimento se diferenciam ainda mais quando se leva em conta a regionalização e a localização dos domicílios, como apresenta a Figura 9.

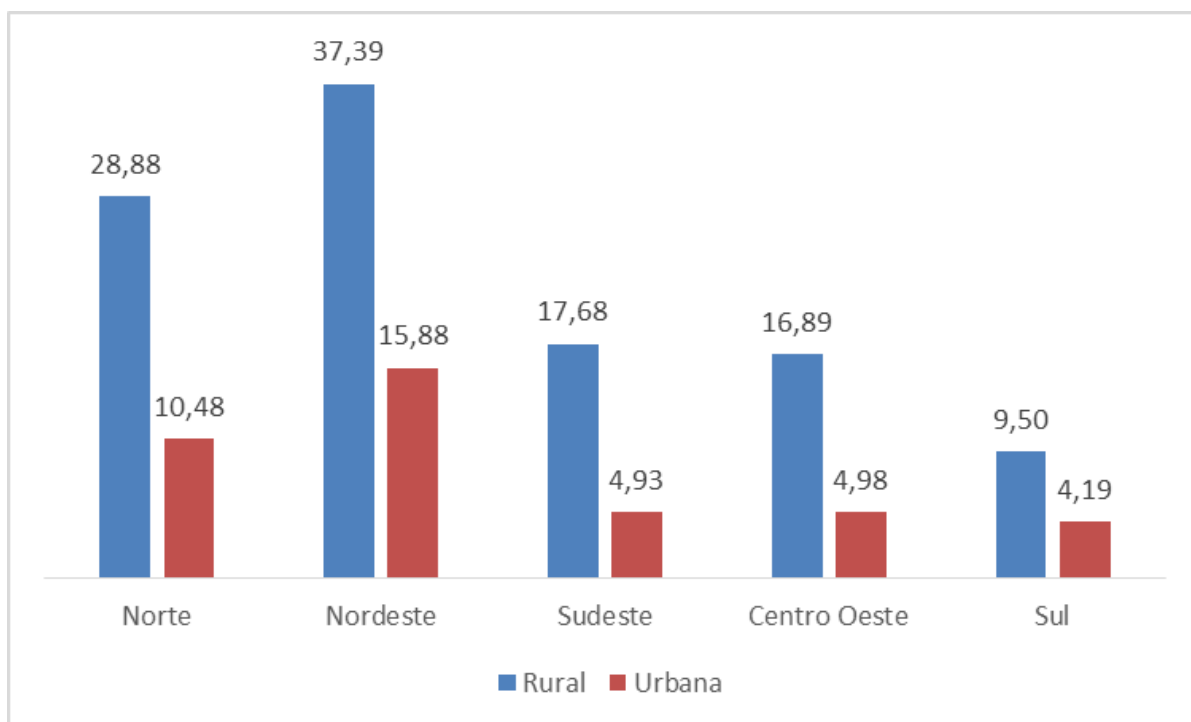


Figura 9. Grandes Regiões: Mulheres de 10 ou mais anos de idade com rendimento até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, por local de residência
 Fonte: IBGE, 2015.

Na figura 9, observa-se a maior incidência de mulheres com rendimentos de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo nas regiões Norte e Nordeste, sobretudo na zona rural (28,88% e 37,39% respectivamente). Em todas as demais regiões, as mulheres residentes em áreas rurais apresentam maior representatividade nesta classe de rendimento. A região Sul é a que detém a menor amplitude, com diferença de 5,31% e, em seguida, as regiões Centro-Oeste e Sudeste com 11,91% e 12,75%, respectivamente (IBGE, 2015). As Figuras 8 e 9 refletem os obstáculos cotidianos referentes à autonomia financeira do gênero feminino, principalmente quando residem em áreas rurais das regiões Norte e Nordeste.

2.2 Oportunidades educacionais

A desigualdade de renda também se relaciona diretamente com o acesso à educação. Em 2018, o Rendimento Per Capita dos domicílios brasileiros era de R\$ 1.275,80. A relação entre renda e nível de instrução fica evidente, tendo em vista que os rendimentos da categoria “ensino superior completo” é 2,8 vezes superior à “ensino médio completo e superior incompleto”, 4,2 vezes superior ao “fundamental completo e médio incompleto” e 4,8 vezes superior ao “sem instrução e fundamental incompleto” (IBGE, 2018). Barros (1995, p. 45), ao analisar a relação entre rendimento e educação, concluiu que “No Brasil cada ano de

escolaridade adicional tende a elevar o nível salarial de um trabalhador em aproximadamente 15%”. Assim como os rendimentos, a escolaridade também se especializa de maneira díspare entre as regiões brasileiras, para Ribeiro (2011, p. 55):

Indivíduos que nasceram na região Sul (Sudeste e Sul) têm 1,4 vezes mais chances de completar os 4 primeiros anos de educação fundamental e 1,6 vezes mais chances de entrar na universidade do que aqueles que nasceram na região Norte (Norte, Nordeste e Centro-Oeste).

A dinâmica mencionada pelo autor é evidenciada pelos dados censitários de 2010, como pode ser observado na figura 10.

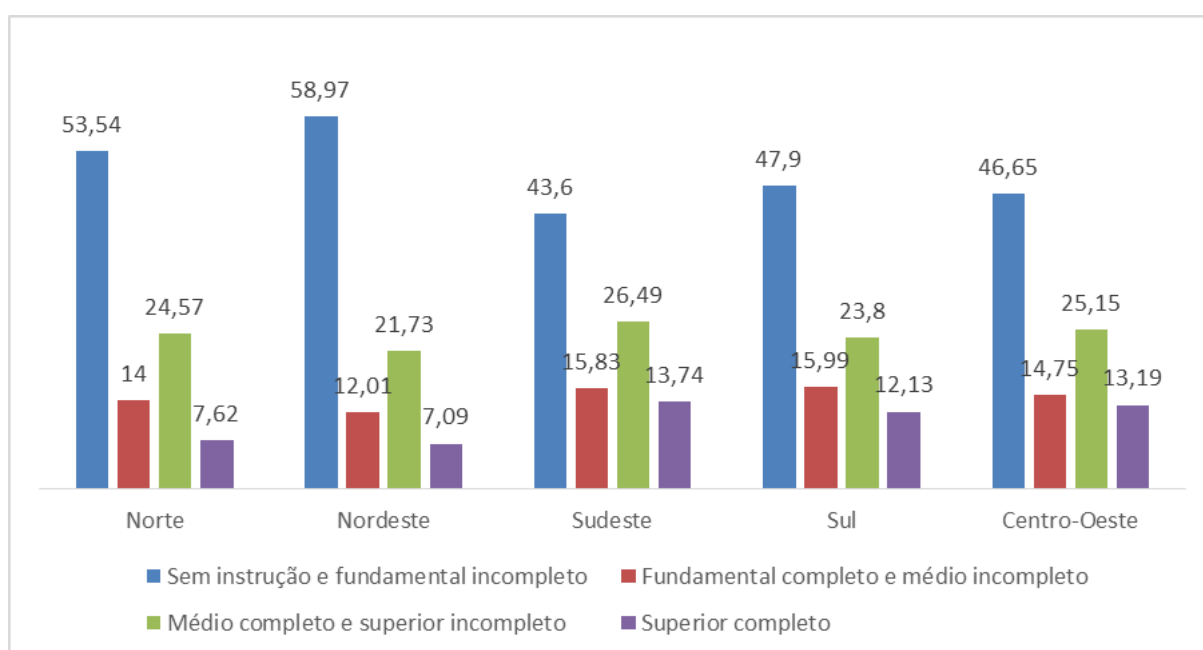


Figura 10. Grandes Regiões: pessoas de 25 anos ou mais por nível de instrução, 2010
Fonte: IBGE, 2010.

As regiões Nordeste e Norte são as que apresentam os indicadores mais elevados no que diz respeito à ausência de instrução e ensino fundamental incompleto, com valores de 58,97% e 53,54%, respectivamente. Essa informação torna-se ainda mais impactante quando se considera a situação da população que reside em áreas rurais, uma vez que a população rural nordestina nessa classe de instrução representa 4,09 vezes (em valores percentuais) a população rural do Sudeste. Neste quesito, quando se observa a amplitude entre as representações do Nordeste e do Sudeste, o valor é de 15,37%. As classes “fundamental completo e médio incompleto” e “médio completo e superior incompleto” apresentam taxas mais homogêneas. A amplitude da primeira é de 3,98% entre as regiões Sul e Nordeste, enquanto da segunda é de 4,73% entre o Sudeste e Nordeste. Por fim, quando considerada a classe “superior completo”

ocorre a segunda maior amplitude, novamente entre as regiões Sudeste e Nordeste, sendo 6,65% (IBGE, 2010).

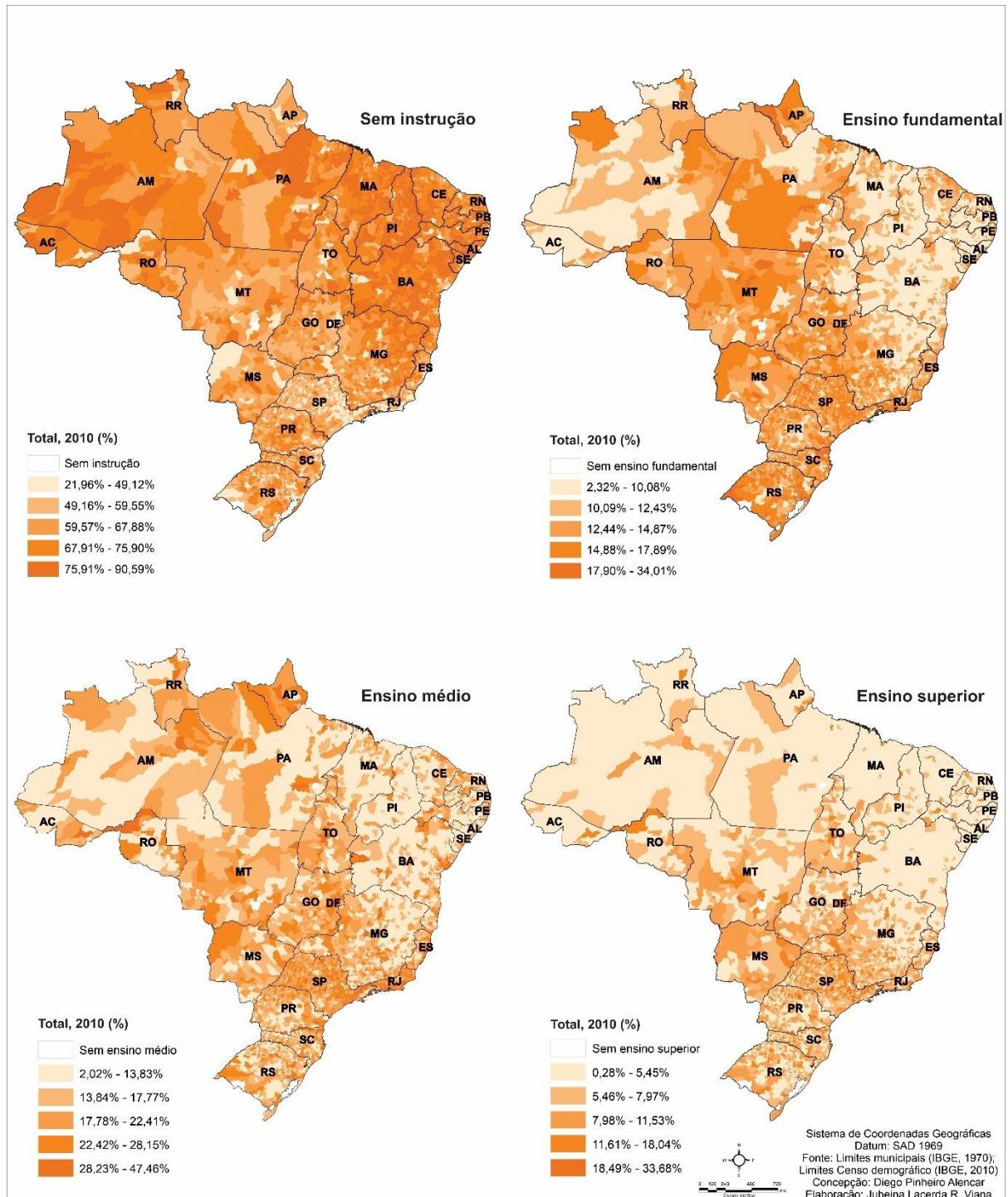


Figura 11. Municípios brasileiros: pessoas de 25 anos ou mais por nível de instrução, 2010
Fonte: IBGE, 2010.

As regiões Norte e Nordeste, assim como nas relações de rendimento, apresentam os indicadores mais vulneráveis quando relacionado aos níveis de escolarização. Dos 100 municípios com maior índice percentual de população declarada como “sem instrução”, nota-

se que apenas oito não estão localizados nas regiões Norte ou Nordeste. O estado de Minas Gerais se destaca, quando não se considera ambas as regiões, tendo seis dos oito municípios restantes. Tal fato também pode ser compreendido pela escala regional, tendo em conta que todos os municípios estão localizados nas Mesorregião do Norte de Minas ou do Jequitinhonha. Por outro lado, quando se leva em consideração o percentual da população declarada com “superior completo”, nenhum município da região Norte está entre os 100 com maiores indicadores. No Nordeste, somente quatro estão (IBGE, 2010).

2.3 Saúde e nutrição

Na década de 1940, Josué de Castro se propôs a desenvolver um mosaico alimentar das regiões brasileiras, concluindo que “[...] o Brasil é realmente um dos países de fome no mundo atual. Tanto em seus quadros regionais, como em seu conjunto unitário” (CASTRO, 1992, p. 249). O autor aborda que a questão da fome no Brasil está relacionada ao desenvolvimento econômico do país, mais propriamente por conta da concentração industrial no sudeste e sul brasileiro (CASTRO, 1992, p. 258).

Atualmente, questões relacionadas à segurança alimentar também fazem parte da agenda de pesquisa brasileira, a exemplo das análises de Monteiro (1992), Hoffmann (1995) e Belik (2001). Essa questão foi especializada seguindo as orientações das disparidades regionais do Brasil; se, por um lado, Santa Catarina se aproxima dos indicadores do Canadá (4,5%), por outro, Maranhão e Piauí se assemelham a realidade do Quênia (35,4%) (MONTEIRO, 1992)¹⁰. Belik (2001), ao analisar a insegurança alimentar nos núcleos familiares entre 1995 e 2001, ocorre a estabilização dos indicadores referentes às áreas não metropolitanas (variação entre 27 e 25%), enquanto em ambientes metropolitanos os valores apresentam uma curva ascendente (variação entre 12 e 17%). A regionalização da pobreza e da fome no Brasil durante a década de 1990 era sintomática, Monteiro (2003, p. 11) assinala que:

A distribuição regional da desnutrição na infância praticamente se superpõe à distribuição descrita para a pobreza, reproduzindo, ainda com maior intensidade, as desvantagens das regiões Norte e Nordeste e, de um modo geral, das populações rurais do país. Crianças com baixa estatura se mostram duas a três vezes mais frequentes no Norte (16,2%) e Nordeste (17,9%) do que nas regiões do Centro-Sul (5,6%), sendo que, internamente, às regiões, tanto no Nordeste como no Centro-Sul, o problema se apresenta duas vezes mais frequente no meio rural do que no meio urbano.

¹⁰ A comparação do autor se baseou nos indicadores de retardo de crescimento na infância.

Segundo um estudo publicado pelo IPEA, a década de 2000 é denominada como “a década inclusiva”. A redução da desigualdade de renda é o principal fator para tal denominação, sendo apresentadas evidências da assistência social no referido processo, bem como da valorização do salário mínimo. Em 2015, o Brasil conseguiu atingir dois aspectos considerados fundamentais no combate à insegurança alimentar. O primeiro diz respeito à redução em aproximadamente 50% da população em Estado de fome, o segundo corresponde à redução do valor percentual inferior à 5% (ONU, 2015).

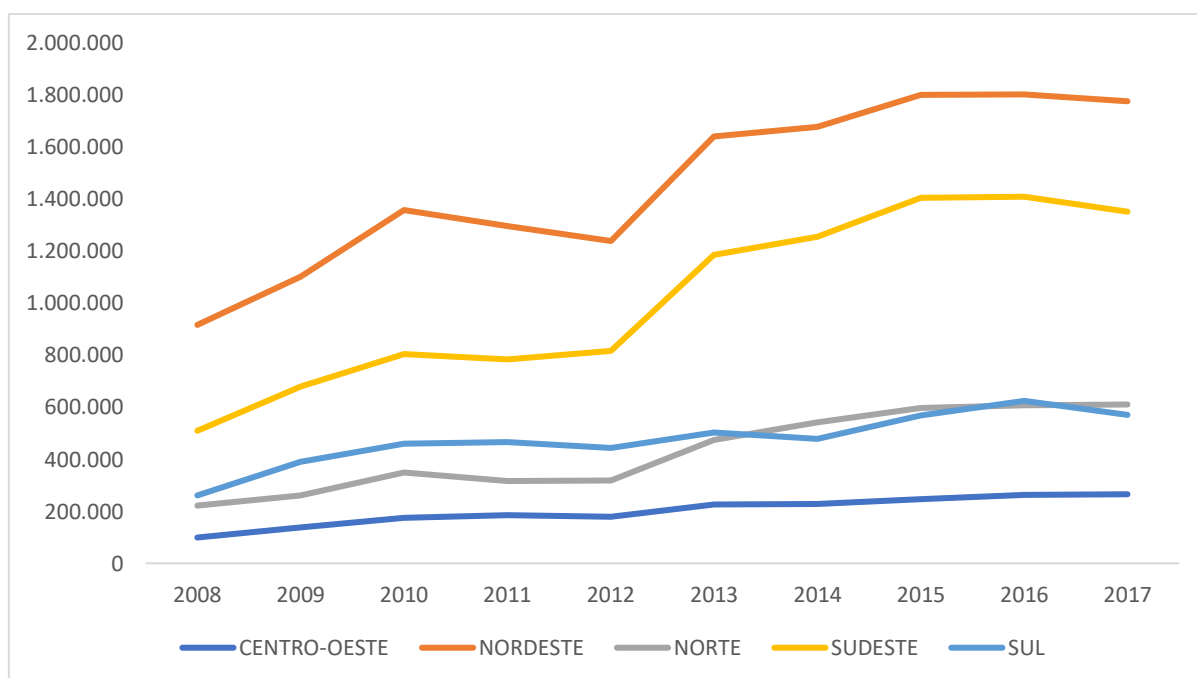


Figura 12. Grandes Regiões: acompanhamento nutricional dos indivíduos (crianças), 2008-2017
Fonte: DATASUS, 2017.

O acompanhamento nutricional dos indivíduos passa a ser objeto de acompanhamento. Todas as regiões se aproximaram de uma evolução na ordem de 100%, com destaque para as regiões Norte e Centro-Oeste, com incrementos de 175% e 165%, respectivamente. O Nordeste teve menor evolução percentual, entretanto, em todos os períodos observados foi a região com maior número de indivíduos acompanhados (DATASUS, 2017).

Os indicadores relacionados ao controle de peso entre crianças apontam para um padrão um pouco mais homogêneo do que o demonstrado por Monteiro (2003). No Brasil, 198.926 crianças estão muito abaixo ou abaixo do peso adequado, sendo que 13,77% delas residem em 20 municípios de 10 capitais estaduais. Por outro lado, quando considerado os valores percentuais de acompanhados nestas condições, predominam municípios com baixos quantitativos populacionais (exceto o município de Santo Antônio do Descoberto, que faz parte

do Entorno de Distrito Federal, todos os demais apresentam população abaixo de 50.000 habitantes), conforme apresentado na tabela 3.

Tabela 3. Estado nutricional dos indivíduos (crianças), 2017

	UF	Município	População Estimada	Quantidade	Percentual
Muito abaixo do peso	MA	CIDELANDIA	14.539	196	25,99
	SC	PINHALZINHO	19.511	178	22,79
	PA	MEDICILANDIA	30.727	244	17,4
	CE	ANTONINA DO NORTE	7.278	65	16,01
	PI	CAMPO MAIOR	46.827	227	14,51
	MG	ARAPUA	2.883	18	14,29
	PI	ELESBAO VELOSO	14.383	76	13,26
	MG	SERRANOS	2.023	19	12,84
	GO	SANTO ANTÔNIO DA DESCOBERTO	71.887	246	12,06
	RN	TENENTE ANANIAS	10.814	38	11,21
	MA	PASTOS BONS	19.271	224	19,24
Abaixo do peso	MA	CIDELANDIA	14.539	141	18,7
	RN	TENENTE ANANIAS	10.814	63	18,58
	RR	PACARAIMA	12.375	123	14,12
	PA	JACAREACANGA	8.059	137	12,38
	AM	BARCELOS	27.743	164	11,97
	MA	FORTALEZA DOS NOGUEIRAS	12.403	78	11,84
	PI	OLHO D'ÁGUA DO PIAUI	2.417	17	11,18
	SE	SALGADO	20.168	18	11,18
	AM	EIRUNEPE	34.888	235	10,82

Fonte: DATASUS, 2017.

Na classificação “muito abaixo do peso”, observa-se maior heterogeneidade regional entre os municípios que compõem a classificação (Nordeste 5, Sudeste 2, Sul 1, Centro-Oeste 1 e Norte 1). Embora haja a predominância de municípios nordestinos, todas as demais regiões apresentam ao menos um representante. Por outro lado, quando considerada a classificação “abaixo do peso” nas regiões Norte e Nordeste estão localizados os municípios (cinco cada) (DATASUS, 2017).

Desse modo, por meio dos indicadores estatísticos e da bibliografia relacionada às temáticas sociais brasileiras, é possível afirmar que a questão social nacional está claramente regionalizada, nesse sentido, considerando a perspectiva do Estado Social, é salutar compreender como a assistência social considera este fenômeno na implantação das políticas governamentais.

2.4 A dimensão política do Programa Bolsa Família

Em períodos eleitorais é constantemente evocado por dois partidos o direito a paternidade do PBF¹¹. Tal fato ocorre pelo respectivo programa ter se originado pela integralização de outros programas governamentais geridos pelo governo federal (BRASIL, 2004). Embora os programas de transferência condicionada de renda já fossem presentes na década de 1990, é somente após a institucionalização do PBF que ocorre a universalização da assistência social no território nacional.

No dia 26 de outubro de 2014 encerrava-se o processo eleitoral para os governos executivos das unidades federativas e da União. Como resultado, na esfera federal ocorreu a reeleição da presidenta Dilma Rousseff. O mapeamento dos votos apontou para a predominância de votos nos estados nordestinos, destacando os casos do Maranhão, Piauí e Ceará, nos quais a candidata recebeu 78,76%, 78,30% e 76,75% dos votos locais (TSE, 2014). A associação do resultado ao quantitativo de beneficiados do PBF foi suficiente para uma série de proposições, variando de ataques xenofóbicos até propostas separatistas entre as regiões Norte e Nordeste e Centro-Sul do país. Este fenômeno não se restringe a este pleito presidencial, haja vista a análise de Marques et al. (2009) sobre a relação entre o PBF e a reeleição do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. De acordo com os autores, seria possível observar a formação de uma nova base de apoio ao presidente, desta vez não organizada e concentrada, como os movimentos sindicais, mas dispersa territorialmente e desorganizada politicamente. Por outro lado, a afirmação que o PBF atua predominantemente como uma forma de drenagem votos requer demasiada cautela.

Tabela 4. Unidades Federativas: representação na Câmara dos Deputados, 2014

PARTID O	Tota l	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO
PT	68	3	1		1	8	4	1	2	1	1	9	2	1	2	1	2	4	5				7	2	1	10		
PMDB	65	2	1	1	1	1	3	1	1	2	2	6	2	1	3	3	1	1	4	8	1	3	1	5	5	1	2	3
PSDB	54	1	1	1		3	1	1	1	6	1	7	1	1	1	1	3		3	1	1	1	1	1	2		14	
PP	38		1	1		4			1	1	1	5		1		1	1	1	4	3	1			6	2		3	1
PSD	36			2		4		1		2		3			3	1	1	1	1	6	1			1	3	1	4	1
PSB	34	1			1	1			1		1	3	1	2			8	3	2	1			1	2		1	4	1
PR	34		1	1	1	2	2	1		1		3			1	1	2		2	6	1	1	1		1		6	
PTB	25				1	2	1			1	1	1			1	1	4	2	1	2		1		3		1	2	
PRB	21	1			1	2	1				1	1								2			1	1		1	8	1
DEM	21			1		4	1	1				2	1		1	1	1			1	1			1			4	1
PDT	20		1		1	1	1		1	1	2	2	1			1	1			1		1	1	3			1	
Outros	97	0	3	1	1	7	8	2	3	2	8	11	0	2	5	1	3	0	9	10	2	1	2	1	1	2	12	0

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, 2014.

¹¹ A referência se faz ao Partido Social Democrata Brasileiro e ao Partido dos Trabalhadores.

Embora os votos para a Presidência da República estejam diretamente relacionados, em parte pelo menos, às unidades federativas com maior vulnerabilidade social, o mesmo não ocorre em outras esferas governamentais, conforme apresentado na Tabela 5. Os Estados do Maranhão e Piauí, que representaram os maiores valores percentuais de votos para a Presidência da República, não seguiram a mesma tendência para a escolha dos representantes legislativos, o primeiro tendo o maior número de deputados do PMDB e o segundo do PSB. Dentre os estados com maiores concentrações de deputados de um mesmo partido, destacam-se Acre (PT), Goiás (PSDB) e Pernambuco (PSB), com 37,50%, 35,29% e 32%, respectivamente (TSE, 2014).

Os ataques ao PBF não cessaram após o impedimento da Presidenta Dilma Rousseff. Em fevereiro de 2018, o presidente da Câmara dos Deputados teceu a seguinte análise do programa, “Criar um programa para escravizar as pessoas não é um bom programa social. O programa bom é o que você inclui a pessoa e dá condições que volte à sociedade e possa, com suas próprias pernas conseguir um emprego (FOLHA DE S. PAULO, 2018, online)”. Os ataques ao PBF não é produto das últimas eleições presidenciais, tampouco se resumem às questões políticas e eleitorais. Outras esferas sociais também reproduzem comentários estereotipados em relação ao público beneficiado pelo PBF, a exemplo do programa de TV “Programa do Jô”, no qual o apresentador em tom humorístico faz comparações entre as dinâmicas capitalistas de diferentes países. A questão estava centrada nas formas de investimento que cada produtor faria com duas vacas. Ao chegar no caso brasileiro, o apresentador diz que “o proprietário inscreveria uma vaca no Bolsa Família, outra no Fome Zero e passaria a viver de renda”. A perspectiva de Jô Soares associa o beneficiado pelo PBF com a personificação da preguiça.

Apesar de o debate sobre a assistência social demonstrar ainda um alto grau de imaturidade no imaginário popular, este tipo serviço não é novo. No Brasil, o marco regulatório em vigência em relação à assistência social no Brasil é referente à Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (BRASIL, 1993), mais conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). A assistência social é observada como um direito de todo o cidadão brasileiro, para que o Estado assuma a responsabilidade de prover os mínimos sociais, atendendo assim as necessidades básicas da população. Nessa linha, a assistência social tem por objetivo:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e) a garantia de 1 (um)

salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais (BRASIL, 1993).

O desenvolvimento da assistência social no Brasil ocorreu baseado na descentralização dos poderes, conforme consta em Arretche (2002) e Alchorne (2013). Ambas as autoras apresentam a relevância das ações integradas entre os três entes federados na efetivação de políticas sociais. O PBF foi instituído em 2004 pela Lei nº 10.836 (BRASIL, 2004) com o objetivo central de reduzir as situações de pobreza e extrema pobreza nas diferentes localidades do país. O eixo orientador do programa é baseado na dimensão da renda e nas características do núcleo familiar (Quadro 2).

Quadro 2. Benefícios concedidos pelo Programa Bolsa Família, 2018

Benefício	Valor	Público Alvo
Básico	89	Famílias em situação de pobreza e extrema pobreza
Variável Gestante	41	Famílias com gestantes em sua composição
Variável Nutriz	41	Famílias com crianças de 0 a 6 meses
Variável Jovem	46	Famílias com adolescentes entre 16 e 17 anos
Superação da extrema pobreza	*	Famílias em situação de extrema pobreza

Fonte: BRASIL, 2018.

* O valor do benefício varia em razão do cálculo realizado a partir da renda por pessoa da família e do benefício já recebido no Programa Bolsa Família.

O quadro 2 indica a estruturação dos repasses do PBF aos beneficiários. O benefício básico é concedido às famílias que vivem em situação de extrema pobreza, ou seja, com menos de R\$ 89 per capita. Os benefícios variáveis estão relacionados à composição do núcleo familiar, podendo ser acumulado até cinco. A subdivisão dos benefícios é elementar para a supervisão dos órgãos responsáveis. Desse modo, os valores concedidos variam entre R\$ 41,00 e 372,00 (BRASIL, 2018).

O PBF está estruturado nesta premissa. Embora o governo federal assuma protagonismo nas decisões, tanto os governos estaduais quanto os municipais exercem papéis indispensáveis para a execução do programa, a exemplo do cadastro de potenciais beneficiários e controle das condicionalidades saúde e educação, como destacado no Plano Brasil Sem Miséria:

Para colher os melhores resultados possíveis no plano municipal de superação da extrema pobreza, é fundamental que a prefeita ou o prefeito se envolva

diretamente e que as secretarias do município trabalhem em grande sintonia, em especial nas áreas de assistência social, saúde, educação, trabalho e agricultura ou desenvolvimento rural (BRASIL, 2013, p. 8).

A estrutura organizacional do PBF engloba os três entes federados destacando os papéis das secretarias de assistência social, de saúde e educação. A primeira é responsável por questões vinculadas à validação dos benefícios, a exemplo da inserção da população no Cadastro Único do governo federal. As demais atuam principalmente vinculadas às condicionalidades de saúde e educação, sendo necessário a interlocução de ambas com o setor de assistência social. Na figura 13 estão representadas as instituições responsáveis pelo gerenciamento do programa.

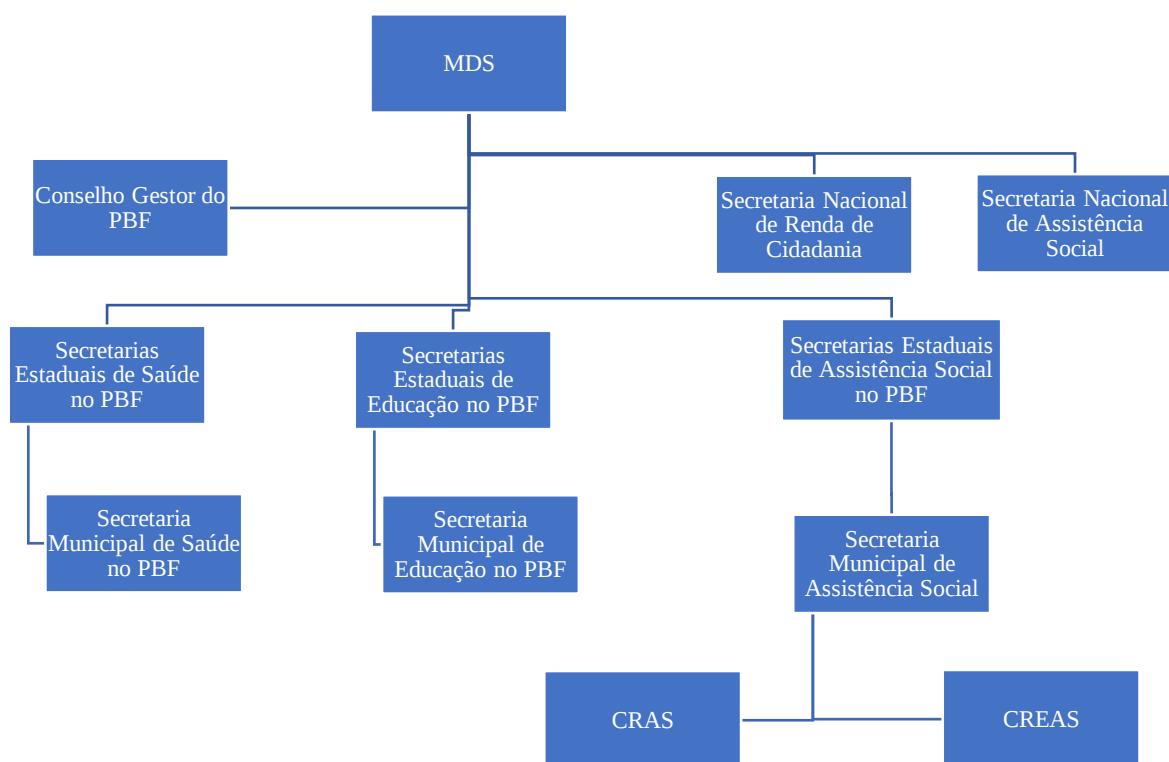


Figura 13. Fluxograma organizacional do PBF
Fonte: BRASIL, 2012.

A descentralização da gestão do PBF é mensurada pelo IGD, no qual o desempenho das unidades federativas e municípios reverbera nos repasses e incentivos financeiros da União aos demais entes federados. Os critérios de avaliação são “indicador de qualidade do cadastro único”, “indicador de certificação do cadastro único”, “indicador da condicionalidade educação” e “indicador da condicionalidade saúde”. Os municípios são estimulados a desempenhar esta função não somente pelo objetivo de erradicar a extrema pobreza e pobreza, mas também

mediante ao incentivo financeiro da União aos que cumpram o mínimo de 40% da avaliação do IGD.

2.5 O Programa Bolsa Família e a questão social

O PBF é a política de assistência social com maior capilaridade territorial no Brasil. Todos os municípios brasileiros possuem registros de benefícios emitidos. Arrais (2016) apresenta a capilaridade territorial e a dimensão regional desenvolvida pelo programa. O autor aponta que a distribuição dos rendimentos no Brasil colabora diretamente para a espacialização dos benefícios emitidos pelo programa. Para ele, “A permeabilidade entre a dimensão política e a dimensão econômica fez o Bolsa Família constituir-se no programa social de maior capilaridade nacional, adquirindo, em função do curto tempo de existência, destacada centralidade na política nacional (ARRAIS, 2016, p. 222). No ano de 2017 foram transferidos R\$ 29.046.112.934,00, para um total de 13.828.609 famílias. A figura 14 indica a espacialização dos benefícios emitidos por município de residência dos beneficiários.

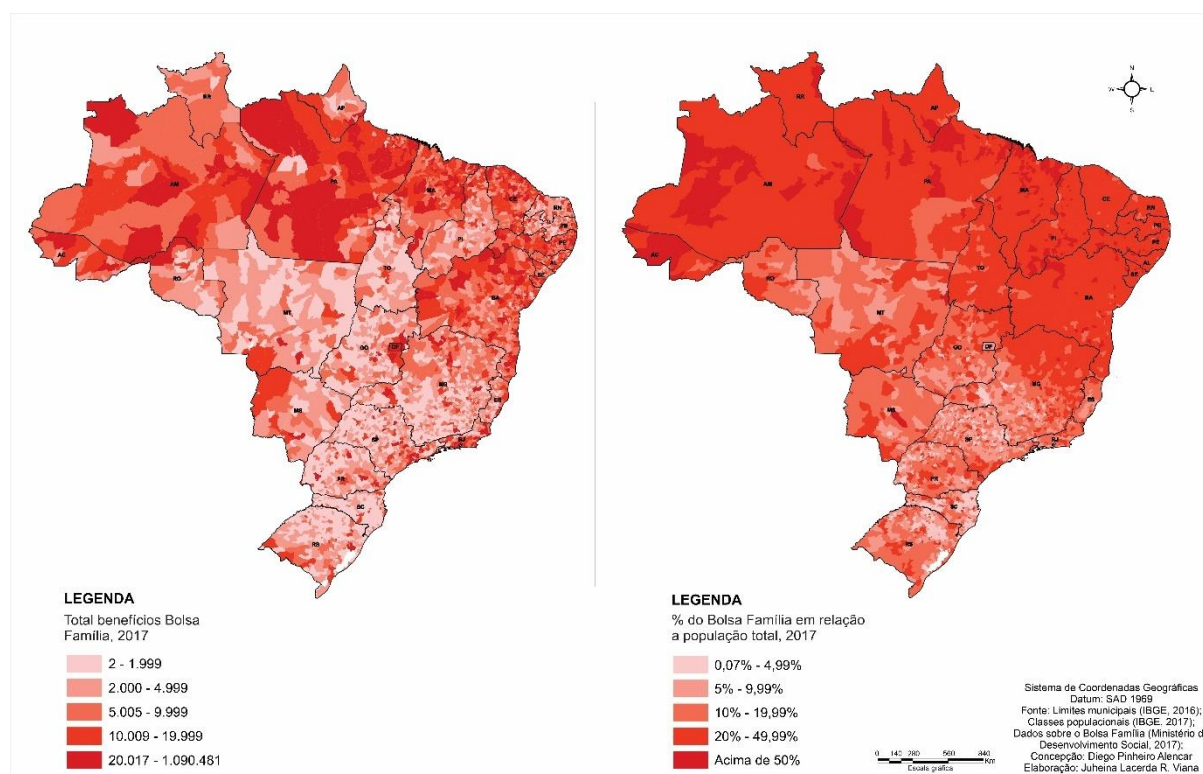


Figura 14. Municípios brasileiros: benefícios emitidos do PBF percentual em relação à população, 2017
Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, 2017; MDS, 2017.

Quando se observa em termos absolutos a espacialização dos benefícios emitidos pelo PBF, observa-se diretamente a relação com o perfil demográfico dos municípios, a exemplo de

São Paulo, Rio de Janeiro e Fortaleza, que apresentaram os maiores quantitativos. Por outro lado, está traduzido o impacto regional do programa quando se considera a relação percentual entre os benefícios emitidos com a população estimada. O município com maior percentual de benefícios emitidos em relação à população que não está localizado nas regiões Norte e Nordeste é Cristália/MG, ocupando a 97ª posição neste quesito. Ao observar os 10 municípios com menores valores percentuais, apenas Fernando de Noronha/PE não está localizado na região Sul do país, todos os demais municípios se concentram nos estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Os municípios com maiores valores percentuais de benefícios emitidos em relação à população são Jacareacanga, Junco do Maranhão e Japurá, com 106,26%, 92,52% e 81,56%, respectivamente (MDS, 2017; IBGE, 2014)¹².

As condicionalidades impostas para a permanência dos beneficiários no PBF desenvolvem a contrapartida do programa à sociedade. Nota-se o cuidado com questões elementares para o desenvolvimento humano, sobretudo em sua articulação com os serviços de educação e saúde¹³. No caso da educação, as informações são repassadas pelas secretarias (municipal e estadual) de educação, sendo necessária frequência mínima de 85% para o público até 15 anos e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos. As condicionalidades se caracterizam como o aspecto mais contraditório do PBF, haja vista o perfil do público-alvo. Soares e Sátiro (2009) dizem que as exigências impostas rompem com o caráter de proteção social, já que os beneficiários são pessoas vulneráveis socialmente, fato que colabora para a não execução das incondicionalidades. Dinâmica semelhante também ocorre na esfera da saúde, na qual cuidados com a atualização do cartão de vacina, pré-natal e acompanhamento peso/altura são quesitos indispensáveis para a manutenção do beneficiário no programa.

¹² É possível que um indivíduo corresponda a mais de um benefício emitido, a exemplo do benefício para a superação da extrema pobreza.

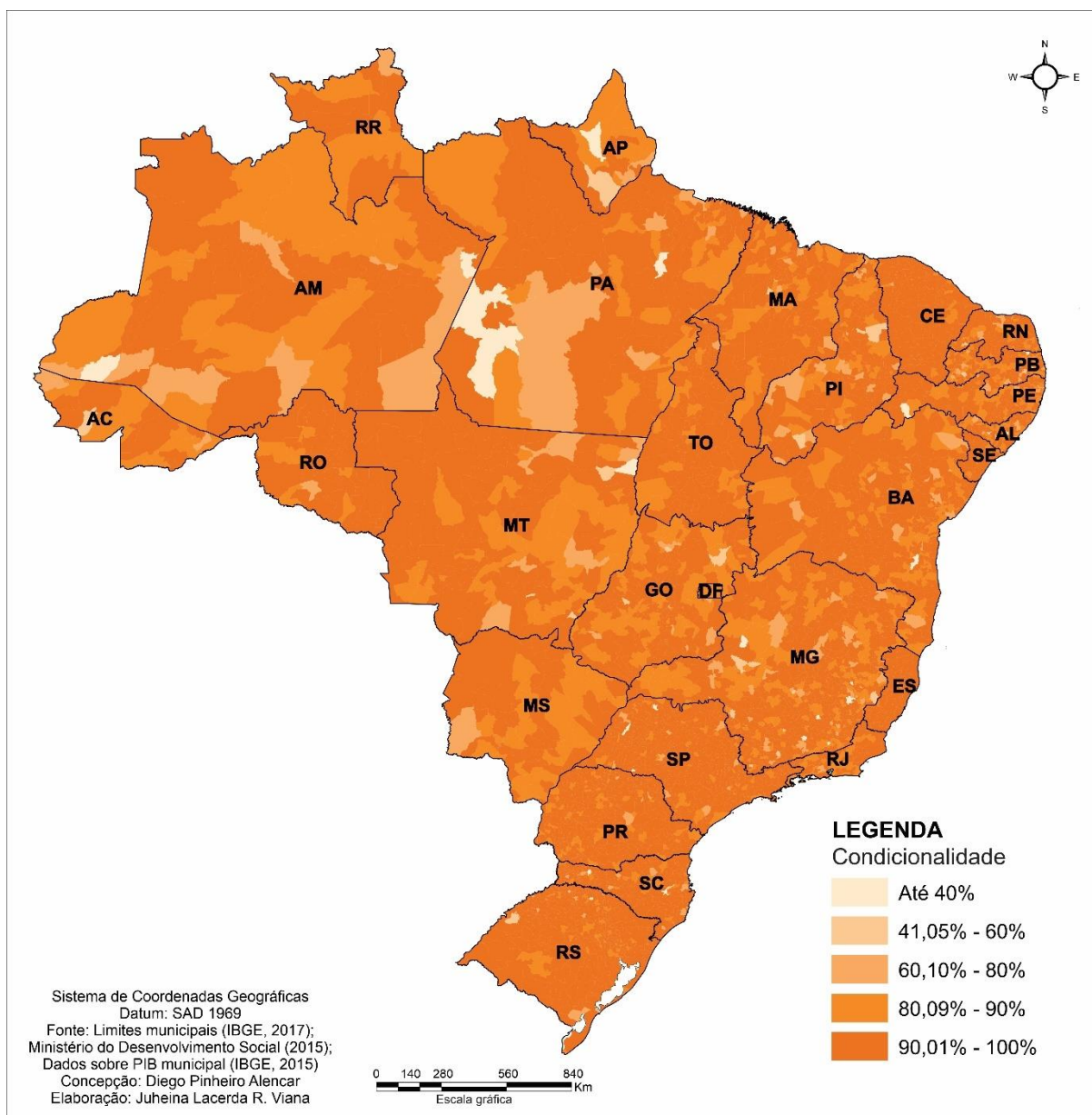


Figura 15. Percentual de cobertura das condicionalidades saúde e educação, 2017
Fonte: MDS (2017)

No Brasil, 29,80% das crianças com frequência escolar não informada dizem respeito a municípios que fazem parte de ambientes metropolitanos. As unidades federativas do Amapá, Paraíba e Amazonas foram as com maiores valores percentuais de frequência não informada, 22,55%, 12,82% e 12,38%, respectivamente (BRASIL, 2017). Dentre os municípios brasileiros, 119 apresentaram 100% de frequências escolares informadas, ainda, outros 2.223 municípios tiveram mais de 95% de frequências informadas. Por outro lado, 35 municípios tiveram valores percentuais inferiores à 50%. No que se refere à condicionalidade saúde, os valores são ainda mais representativos.

Em relação ao acompanhamento de saúde, os indicadores apresentam ainda mais ausência de informações. Se na condicionalidade educação, os municípios brasileiros informaram em média 92,58% da frequência dos alunos, na condicionalidade saúde ocorreu 81,77% de acompanhamento familiar. Os municípios que apresentaram cobertura inferior a 50% totalizaram 196. Dentre os municípios com menor cobertura, destacam-se Ribeirão Vermelho/MG, Pedras Altas/RS e Iracema do Oeste/PR, com 1,61 %, 4,55% e 5,26% de informações disponibilizadas (DATASUS, 2017). Por outro lado, 188 municípios conseguiram atingir o indicador de 100% de acompanhamento.

Dentre os motivos para a menor ineficiência dos acompanhamentos relacionados à saúde está a natureza da informação. Enquanto no caso da educação as informações são coletadas de maneira centralizada (por meio de listas de frequência escolares), na saúde o acompanhamento ocorre predominantemente na residência dos beneficiários, tanto na zona rural quanto urbana. Nota-se nesse caso a fragmentação do programa em relação aos seus ideais. Não é nova no Brasil a discussão da crise fiscal e orçamentária dos governos municipais, fato que reverbera diretamente no quadro de funcionários públicos das diferentes secretarias, tal fato sobrecarrega os responsáveis pelo acompanhamento familiar.

As condicionalidades se caracterizam como a intervenção do Estado diante de escolhas individuais, fato que foi amplamente crítico por estudiosos com orientações liberais. Apesar de Mill (2000) defender a centralidade das liberdades individuais nas relações sociais, ele compreende que a única forma de intervenção do Estado aceitável é quando ocorre com o objetivo da autoproteção. O autor é sintomático ao tratar da relação Estado – Família – Educação, apontando que:

Não é um axioma quase evidente que o Estado deveria exigir de todos os cidadãos, e mesmo lhes impor, um certo grau de educação? No entanto, quem não teme reconhecer e afirmar essa verdade? De fato, quase ninguém negará que um dos mais sagrados deveres dos pais (ou, de acordo com as leis e costumes os costumes vigentes do pai), após trazer ao mundo um ser humano, é educá-lo a fim de torná-lo capaz de cumprir bem seu papel perante outros e perante a si mesmo (MILL, 2000, p. 159).

Pesquisas na área da sociologia da educação apontam para a relação entre a escolaridade dos pais com os níveis de instrução dos filhos. Segundo Mascarenhas et al. (2005), alunos com baixo rendimento tem pais não alfabetizados. Por outro lado, em núcleos familiares cujo pais frequentaram ensino superior é comum que os filhos desenvolvam habilidades literárias. Machado e Gonzaga (2007) analisam o impacto dos fatores familiares na defasagem idade/série

no Brasil. Nesta linha argumentativa, à medida que os responsáveis pelo núcleo familiar possuam maior nível de instrução é mais provável maior permanência das crianças na escola. Os autores também observam as disparidades regionais na defasagem idade/série:

As variáveis indicadoras das regiões onde as crianças moram refletem o efeito das condições estruturais oferecidas em termos de oferta educacional ou de serviços públicos. O Sul é onde as crianças possuem maiores oportunidades de instrução, ao contrário das regiões Norte/Nordeste e Centro-Oeste. Por outro lado, nas áreas metropolitanas, a probabilidade da criança acumular defasagem idade-série é maior que nas não metropolitanas. Apesar da oferta educacional possivelmente ser melhor nestas localidades, podem existir outros fatores, como os associados à atratividade do mercado de trabalho, incentivando a saída da escola e a não dedicação aos estudos

(p. 465).

Dentre os aspectos que contribuem para as desigualdades de oportunidades educacionais em ambientes metropolitanos pode-se destacar questões como segurança, mobilidade e desigualdades de rendimento, a exemplo da análise de Ribeiro e Koslinsky (2011) acerca da relação entre o desempenho dos estudantes a partir do local de residência e as classes de rendimentos.

A relação entre as condicionalidades do PBF e a análise de Machado e Gonzaga (2007) ocorre pelo reconhecimento dos vulneráveis indicadores de instrução associado às baixas classes de rendimentos (conforme mostram as Figuras 14 e 15). Nota-se que, conforme o acesso aos serviços educacionais não se insere nos núcleos familiares ao longo de gerações, esse item deixa de ser elemento de primeira necessidade, reverberando nos altos índices de analfabetismo e evasão escolar de grupos populacionais vulneráveis financeiramente.

Cacciaamalli et al. (2010) falam dos resultados positivos do PBF na frequência escolar. Segundo os autores, o programa atua em duas séries temporais: a primeira diz respeito ao curto prazo, proporcionando e condicionando a inserção de crianças e adolescentes nos estabelecimentos escolares; a segunda refere-se ao longo prazo, rompendo o ciclo de pobreza entre as gerações por meio da qualificação do capital humano. Cireno et al. (2013) enalteceram os aspectos positivos do programa na segunda fase do ensino fundamental tendo como base o cruzamento de dados secundários (MDS, INEP, MEC):

A diferença média da proficiência entre alunos participantes do programa é de 0,63 pontos para o 5º ano e de 0,44 para o 9º ano, sendo negativa para os alunos do Bolsa Família. Porém, esta diferença cai 0,18 pontos no período, mostrando uma tendência de ajustamento dos alunos do programa através do tempo. O mesmo padrão se mantém para a repetência, onde o grupo dos

beneficiários sai de uma desvantagem de mais 3,6% no 5º ano para uma diferença de praticamente zero no 9º ano (p. 301).

Os impactos do PBF estão mais claramente materializados quando analisamos grupos sociais específicos. Cacciamali et al. (2010) abordaram os impactos a curto prazo do programa em relação à redução do trabalho infantil e do controle da frequência escolar, chegando à conclusão que:

Desse modo, os resultados indicam que o programa é eficiente em atingir um de seus objetivos fundamentais: elevar o atendimento escolar das crianças. Por outro lado, é incapaz de reduzir a incidência de trabalho infantil, fenômeno perverso intrinsecamente relacionado com o menor atendimento escolar entre crianças de famílias pobres. Ressaltamos que o combate ao trabalho infantil não é uma das metas do programa, apesar de se tratar de um fenômeno intrínseco à baixa renda das famílias (p. 2010).

Assim como na educação, o acompanhamento das questões relacionadas à saúde é fundamental para a obtenção dos objetivos do programa. Os cuidados direcionados à família denotam claramente a preocupação com as futuras gerações, tendo em vista que o acompanhamento é destinado aos cuidados de gestantes, crianças recém-nascidas, e jovens escolares.

O acompanhamento peso/altura é um dos critérios para a manutenção dos benefícios do PBF. Oliveira et al. (2011) observaram os condicionantes para o baixo desenvolvimento de estatura das crianças beneficiárias do PBF. Dentre os principais apontamentos feitos pelos autores, destacam-se hábitos alimentares inadequados e/ou insuficientes, doenças infectocontagiosas e falta de acesso ao saneamento básico, dentre. Eles observam que parte significativa da amostragem estava exposta a pelo menos uma dessas condições, fato que torna importante o acompanhamento de desenvolvimento (peso/altura) desse público.

Cotta e Machado (2013) analisam a importância do PBF no acesso aos alimentos de grupos sociais mais vulneráveis, entretanto, salientam para a necessidade de uma ação ainda mais ampla, com direcionamentos para a educação alimentar, de modo que problemas como o sobrepeso ou outras doenças oriundas da má alimentação (hipertensão, diabetes, dentre outras) possam ser enfrentados. Os autores apontam ainda para a importância da ação de diferentes seguimentos dos governos (municipal, estadual e federal).

No caso de acompanhamento das gestantes via pré-natal também apresentam a necessidade de ações integradas entre os diferentes segmentos sociais envolvidos no PBF. Niquini et al. (2013) observaram o acompanhamento nutricional de gestantes contempladas

pelo PBF em sete unidades básicas de saúde no município do Rio de Janeiro. As aferições dos Índices de Massa Corporal apontaram, sobretudo, para os problemas de sobrepeso e obesidade, totalizando 31,6% da amostragem. As gestantes abaixo do peso representaram 6,4%, enquanto 62% estavam com peso eutrófico. Leal et al. (2015) observaram os procedimentos de pré-natal na Amazônia Legal e Nordeste brasileiro e chegaram à seguinte conclusão:

O pré-natal adequado foi mais comum entre as mulheres com 30 e mais anos de idade, com escolaridade acima de dez anos de estudo, entre as mulheres residentes nas capitais e sem benefício do Programa Bolsa Família. Já a inadequação foi maior entre as mulheres com menos de 20 anos de idade, com baixa escolaridade, residentes no interior e entre as que recebiam o benefício do Programa Bolsa Família há menos de um ano (p. 94).

O acompanhamento pré-natal das beneficiárias do PBF não potencializa o desenvolvimento de aspectos positivos apenas no período da gestação, mas também no processo pós-operatório, uma vez que contribui para a prevenção de problemas pós-operatórios. Vale ressaltar ainda, de acordo com as autoras, que dentre as beneficiárias acompanhadas nos procedimentos pré-natal, apenas 3,4% tiveram acompanhamento considerado adequado, indicador que se torna ainda mais delicado quando considerado que apenas 1% da atenção ao parto foi considerada adequada.

Novamente se observa a ineficiência do programa associado à desarticulação com os demais entes federados. Grisotti e Gellinsk (2010) são céticas quanto à eficiência do PBF, elas afirmam que “[...] percebe-se que não há esforços articulados intersetorialmente para equacionar as diversas facetas da pobreza como déficits habitacionais, falta de creches, serviços de saúde eficientes, carência de água potável e esgoto” (p. 216). Nota-se que a crítica não se direciona exclusivamente ao PBF, mas sim para a ausência do Estado de Bem-Estar Social nos demais segmentos da sociedade.

O PBF também desenvolve impactos sociais que vão além das condicionalidades saúde e educação. A bibliografia é extensa no que diz respeito à integração do programa nas relações de gênero. Nesta pesquisa, já foram observadas as disparidades das condições de rendimento entre homens e mulheres, e o segundo grupo tem maiores condições percentuais de vulnerabilidade. Rego e Pinzani (2014), ao observarem como o PBF influenciou diretamente na autonomia das mulheres beneficiárias no semiárido nordestino, enfatizam que o acesso ao dinheiro reconfigurou as práticas domiciliares delas, uma vez que o acesso aos recursos financeiros contribuiu para o desenvolvimento da autonomia por meio da liberdade de consumo. Assim como no rendimento, o grupo de mulheres beneficiárias também demonstra

indicadores vulneráveis no quesito instrução, fato que resulta em impasses quanto ao processo de comunicação entre os agentes públicos e o público-alvo. Por exemplo, quando se busca o contato com as beneficiárias por meio de cartas, negligencia-se características peculiares do público-alvo, já que parte significativa delas são analfabetas. Pires (2013) argumenta que ao elevar a mulher como a responsável preferencial pelo acesso aos recursos do programa, ocorre, de fato, a inserção dela em um mundo externo ao lar, rompendo, em alguns casos, a estrutura de dominação de gênero. Desse modo, para a autora,

A responsabilidade pelo cumprimento das condicionalidades do programa, assumida como uma tarefa das mulheres, cria condições para que se estabeleçam vínculos entre as titulares do programa e o “mundo externo”, notadamente o Estado, sem a intermediação de figuras masculinas como maridos, companheiros ou outros. Ao levar em conta esses aspectos, podemos considerar também a possibilidade de as mulheres alargarem um tipo de pertencimento que vai além daquele oferecido pela esfera do consumo ou pela maior autonomia nas decisões da casa (p. 528).

Dentre os titulares do PBF, o público preferencial são mulheres. Esse perfil contribui para a superação de condições estruturais de discriminação mediante a condição de gênero. Essa dinâmica do programa influencia diretamente em uma reestruturação das relações cotidianas no domicílio. O estudo de Lavinhas et al. (2012) demonstra que 50,80% das beneficiárias alegaram que as relações com seus filhos melhoraram após a inclusão no programa. Além disso, apenas 10% disseram que as relações com seus cônjuges pioraram. Nesta linha argumentativa, as autoras apontam para o impacto do PBF na valorização do trabalho remunerado feminino, considerando o programa indispensável para o processo de autonomização feminina.

Enfim, a análise das condicionalidades do PBF está diretamente relacionada com a estrutura do Estado. O paradoxo em questão centra-se que não apenas os beneficiários têm de dar a contrapartida, mas os municípios e unidades federativas também demandam por estrutura de serviços e corpo técnico. Nesse sentido, a referida diretriz do programa desenvolve dois resultados gerais. O primeiro diz respeito ao aumento dos gastos dos municípios e unidades federativas com servidores. A segunda, e mais comum, é o não acompanhamento dos beneficiários, sobretudo no que tange as condicionalidades vinculadas às secretarias de saúde.

2.6 O Bolsa Família e a economia municipal

No Brasil, após a constituição de 1988, os municípios passaram a ser considerados entes federados autônomos, tanto no aspecto legislativo quanto no tributário (BRASIL, 1988). Neste cenário, os municípios se tornaram entes autônomos para legislar, arrecadar e executar ações governamentais. Embora a narrativa constitucional aponte para a autonomia, a realidade governamental é distinta. Santos (2011) observa que a maior parte dos municípios brasileiros têm na composição de suas receitas um percentual significativo de recursos oriundos de transferências intergovernamentais, sobretudo o FPM. Este perfil de composição das receitas municipais causa um problema de ordem administrativa, uma vez que, ao não conseguir arrecadar tributos próprios, as receitas do executivo municipal são alienadas às diretrizes das transferências, fato que condiciona a atuação dos gestores locais. Esse processo foi denominado por Lanzana (2010) de “rigidez orçamentária”.

A arrecadação de receitas dos municípios (figura 16) está relacionada ao perfil das atividades produtivas dos municípios. Dentre a composição do PIB dos municípios, observa-se a predominância do setor de serviços, correspondendo à 55,29% do total dos valores acumulados. Na sequência, aparecem o setor industrial com 22,51%, a administração pública com 17,18% e a agropecuária com 5,02% (IBGE, 2015).

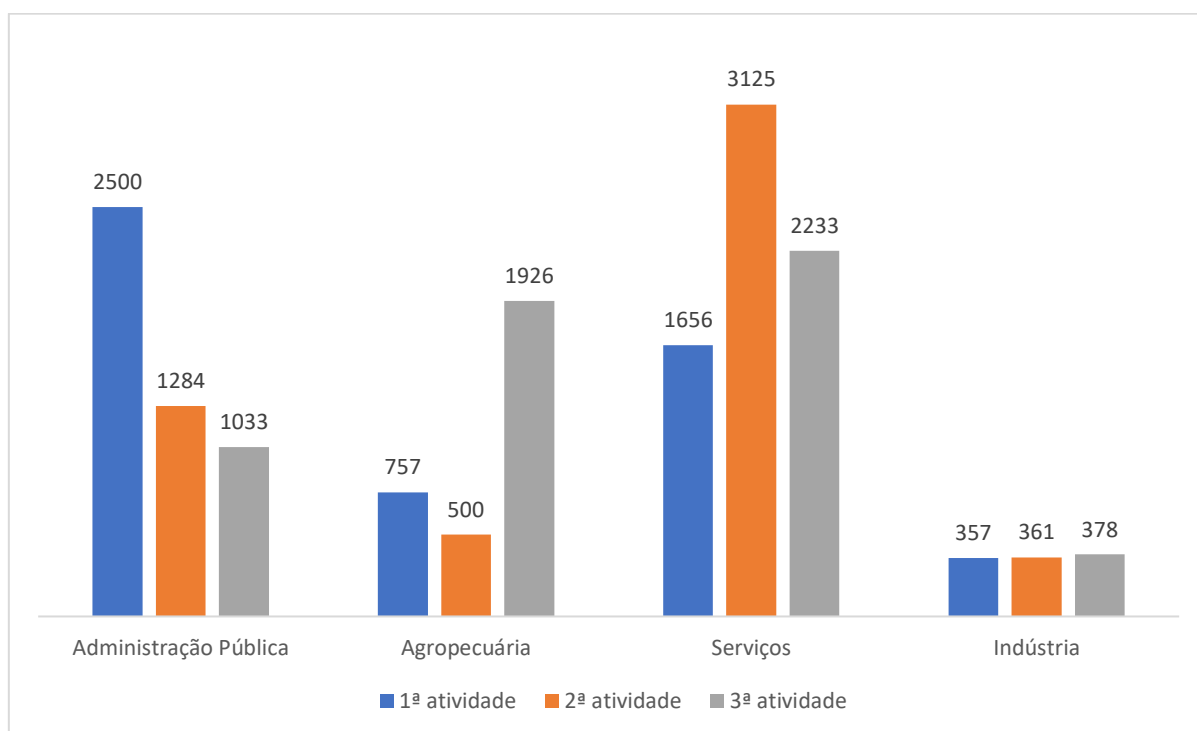


Figura 16. Municípios brasileiros: principais atividades, 2015
Fonte: IBGE, 2015.

A administração pública é o setor com maior quantidade de municípios representados na atividade principal, um total de 2.500. Dois mil apresentam população abaixo de 20.000 habitantes, o que representa 89,93% dos municípios com esse padrão demográfico. O setor de serviços (exceto o público) demonstrou maior quantidade de municípios na classificação de 2ª atividade principal, totalizando 3.125 municípios, enquanto as atividades agropecuárias foram mais representativas dentre as terceiras atividades principais, com 1.926 municípios. O setor industrial foi o que apresentou menores representações nos municípios. Somando as três categorias, chega-se ao total de 1.096 municípios.

A distribuição das atividades principais que compõem o PIB dos municípios indica forte dependência em relação à administração pública. Araújo e Lima (2009), ao analisarem o semiárido nordestino, também observaram essa tendência. Os autores enfatizaram que os municípios que compõem essa região são caracterizados por pouca renda e quase nenhuma produção, o que os levou a apresentar o termo economia sem produção. Nas palavras deles,

No caso do semiárido, existe pouca renda e quase nenhuma produção, pois a região recebe quantidade significativa de recursos, sem contrapartidas produtivas significantes, por intermédio dos meios já citados. Ou seja, continua a receber mais recursos de caráter não produtivo, ou pouco produtivo, do que de outro tipo. Porém, continua tendo péssimos indicadores sociais, apesar de alguns recentes avanços (p. 47).

A terminologia apresentada pelos autores pode ser observada na espacialização dos recursos que compõem o PIB dos municípios brasileiros, conforme consta na figura 17.

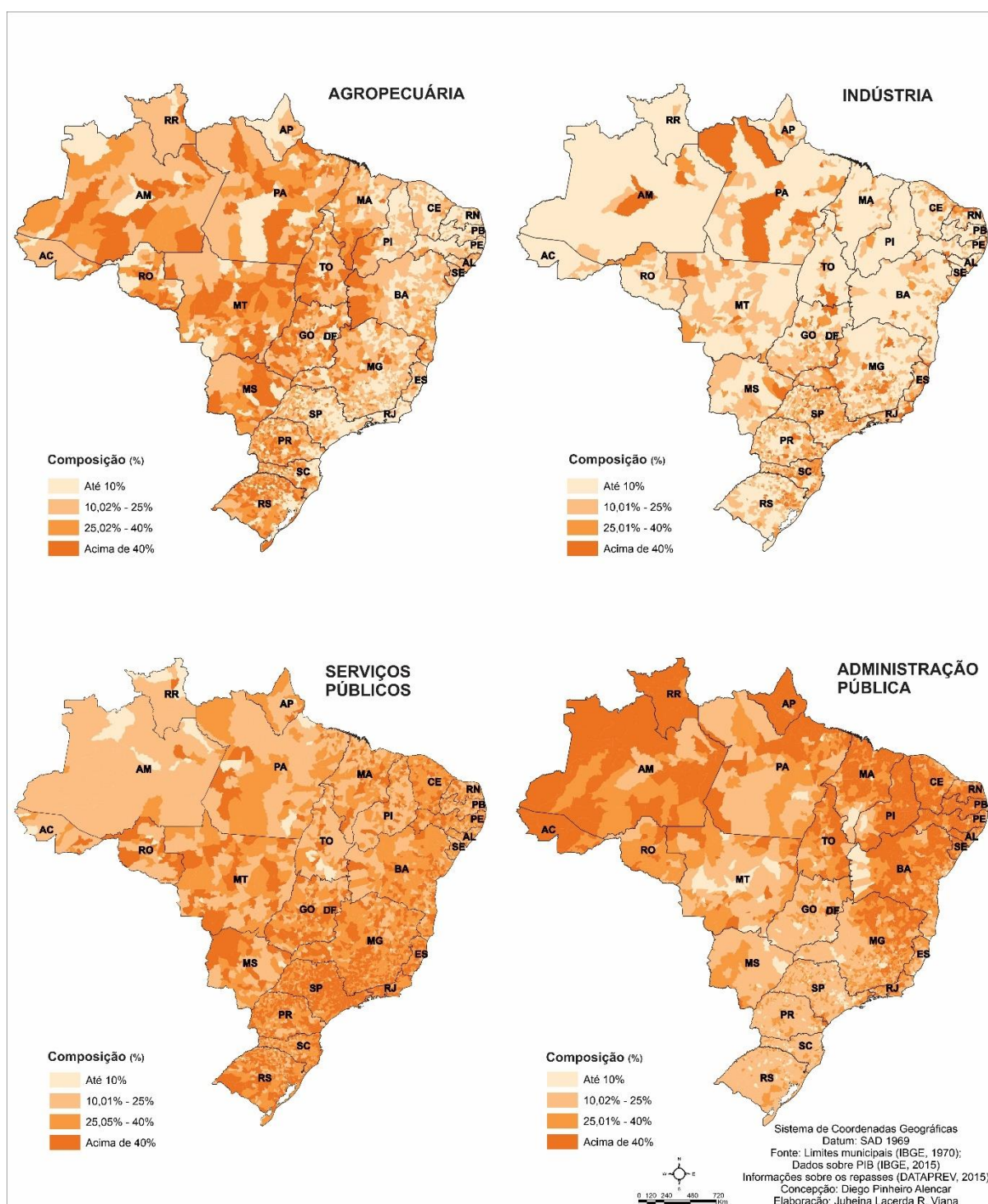


Figura 17. Municípios brasileiros: valor adicionado bruto aos preços correntes, 2015

Fonte: IBGE, 2015.

O setor agropecuário apresentou 687 municípios com percentual acima de 40%. Os 12 municípios com maior representatividade ultrapassaram o valor de 70%, destacam-se os casos dos municípios de Reserva do Cabaçal/MT e Codajás/AM, que apresentaram 85,41% e 81,61%, respectivamente. Por outro lado, 1.869 municípios apresentaram representatividade inferior a

10%, sendo que, em 285, a representatividade não ultrapassou 1%. A indústria contribui com produção superior a 40% em 362 municípios, sendo que 31 deles possuem valores superiores a 70%. Os municípios com maiores representações foram São Simão/GO, Selvíria/MT e Saudade do Iguaçu/PR. No sentido oposto, 3.364 municípios apresentaram percentuais inferiores a 10%, sendo que apenas o município de Reserva do Cabaçal/MT esteve abaixo de 1% (IBGE, 2015).

O setor de serviços compõe mais de 40% do PIB em 1.559 municípios, sendo superior a 70% em 43 municípios, Osasco/SP, Confins/MG e Fernando de Noronha/PE apresentaram valores de 88,98%, 87,92% e 86,59%, respectivamente. Em apenas 42 municípios esse setor contribui em menos de 10% da composição do PIB, sendo que não houve caso inferior a 1%. Por fim, a administração pública é responsável por pelo menos 40% da composição do PIB de 1.918 municípios, sendo que em 86 casos os valores são superiores a 70%. Os municípios com maiores representações foram, Uiramutã/RR, Rio da Conceição/TO e Vitória do Jari/AP, com 82,02%, 76,80% e 76,79%, respectivamente (IBGE, 2015).

A figura 18 indica a maior representatividade dos valores transferidos via PBF em relação ao PIB, sobretudo nos municípios que compõem o semiárido nordestino, como nos casos dos estados do Maranhão e Piauí. O primeiro possui 82 municípios cujos valores do PBF representam mais de 8% do PIB municipal, sendo que a média de todos os municípios do estado é de 6,72%. Os municípios com maiores representações foram Cajari, Paulino Neves e Central do Maranhão, com 13,78%, 13,57% e 13,34%, respectivamente. No Piauí, 55 municípios têm os valores do PBF superior à 8% do PIB municipal, com uma média geral de 6,27%. Os municípios com maior representatividade foram Fartura do Piauí, Campo Largo do Piauí e São João do Arraial, com 12,21%, 12,19% e 11,88%, respectivamente. Considerando todos os municípios brasileiros, 206 estão na classificação “acima de 8%”, ou seja, 66,5% do total estão concentrados nesses dois estados (IBGE, 2015; MDS, 2015). Outras regiões que também apresentam esse perfil de município, que são as regiões Norte do país e o Norte do estado de Minas Gerais.

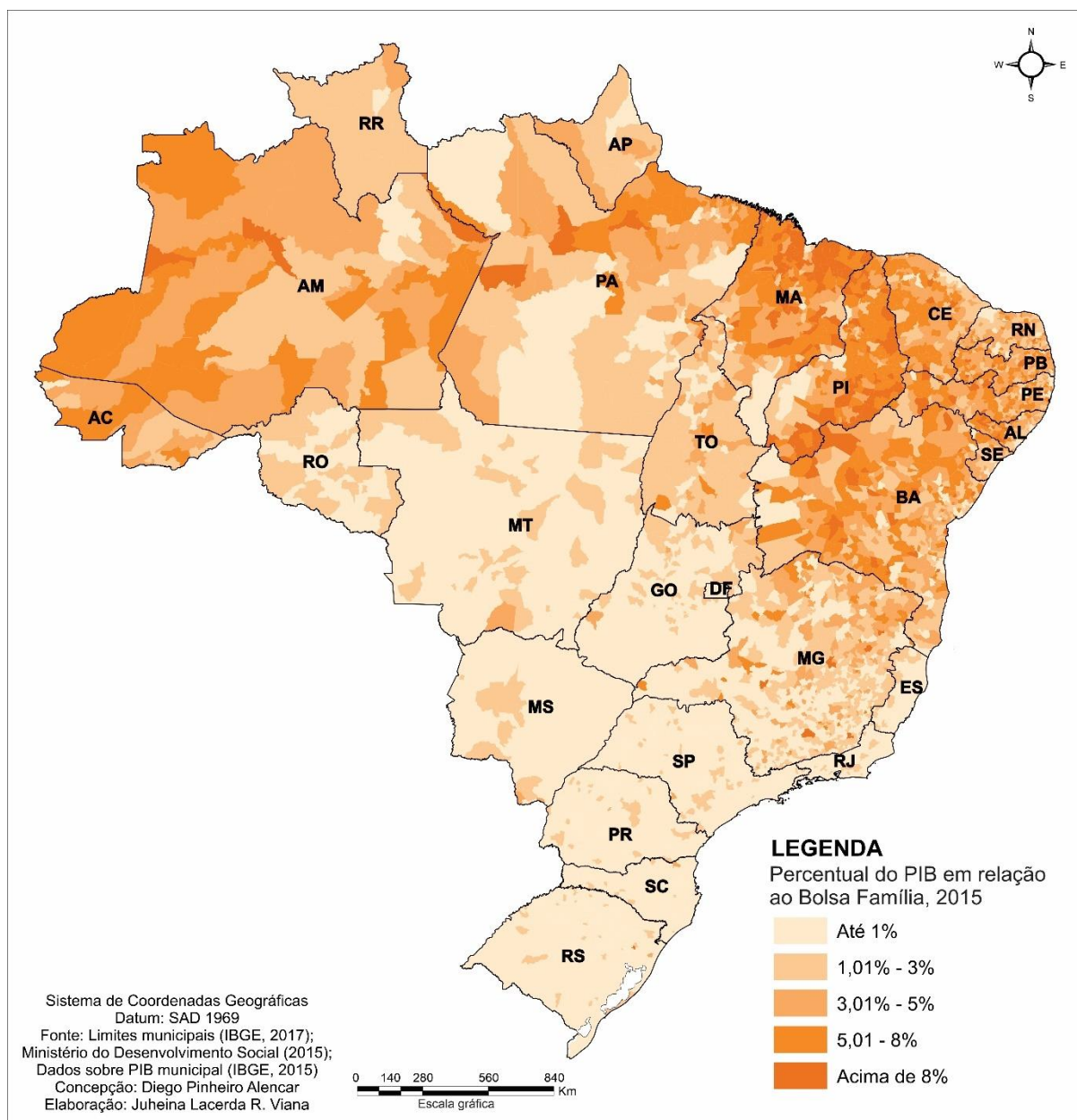


Figura 18. Municípios brasileiros: Percentual do PBF em relação ao PIB Municipal
 Fonte: IBGE, 2015; MDS, 2015.

O mapeamento dos valores oriundos e benefícios oriundos do PBF, bem como da vulnerabilidade social, seguem, de maneira geral, duas lógicas. A primeira considera a dimensão regional, nem que as regiões Norte e Nordeste apresentam maiores incidências da pobreza e extrema pobreza, por conseguinte, dos demais processos originários da desigualdade de renda. A segunda consiste em aspectos demográficos, que respeitando a lógica regional, têm nos municípios pouco populosos suas principais representações.

CAPÍTULO III – IMPACTO SOCIAL DO BOLSA FAMÍLIA NOS MUNICÍPIOS GOIANOS

3.1 O território goiano: população, emprego e renda

O desenvolvimento técnico no território goiano ocorreu de maneira díspare quando se considera a sua dimensão regional. A bibliografia traduz essa afirmação enfatizando a intervenção do Estado na implementação de infraestrutura no Centro-Sul goiano, a exemplo das análises de Castilho (2010), Chaul (2015) e Arrais (2016). Por outro lado, outras regiões pouco são abordadas quando considerada a temática, são os exemplos das MRs da Chapada dos Veadeiros, Vão do Paranã e Porangatu. Historicamente, as regiões supracitadas não foram contempladas pelos projetos governamentais que direcionaram o desenvolvimento econômico e técnico de Goiás, o que resultou em “uma estrutura regional fortemente marcada pela desigualdade” (ARRAIS et al., 2010, p. 130). As discrepâncias regionais podem ser observadas por meio de diferentes indicadores, sejam de ordem econômica, demográfica ou social. A Tabela 05 indica as tipologias populacionais dos municípios goianos.

Tabela 5. Microrregiões de Goiás: tipologia populacional, 2017

Microrregião	População Estimada	Tipologia populacional						
		Até 5.000	Entre 5.001 e 10.000	Entre 10.001 e 20.000	Entre 20.001 e 50.000	Entre 50.001 e 100.000	Entre 100.001 e 500.000	Acima de 500.000
Anápolis	601.160	9	6	1	2	1	1	0
Anicuns	117.427	6	4	2	1	0	0	0
Aragarças	58.219	3	2	2	0	0	0	0
Catalão	168.906	5	4	0	1	0	1	0
Ceres	249.478	11	4	3	3	1	0	0
Chapada dos Veadeiros	68.565	3	3	2	0	0	0	0
Entorno de Brasília	1.224.478	1	4	3	3	4	5	0
Goiânia	2.431.220	1	6	2	4	0	2	2
Iporá	59.024	8	1	0	1	0	0	0
Meia Ponte	400.128	9	5	1	4	1	1	0
Pires do Rio	100.245	6	2	2	0	0	0	0
Porangatu	241.584	11	2	2	4	0	0	0
Quirinópolis	124.433	2	3	3	1	0	0	0
Rio Vermelho	89.217	1	6	1	1	0	0	0
São Miguel do Araguaia	80.521	2	1	3	1	0	0	0
Sudoeste de Goiás	520.263	7	4	3	1	2	1	0
Vale do Rio dos Bois	124.236	5	3	3	2	0	0	0
Vão do Paranã	119.668	5	3	3	1	0	0	0
Total do Estado	6.778.772	95	63	36	30	9	11	2

Fonte: IBGE, 2017.

A tabela 5 apresenta o predomínio de municípios com população inferior a 5.000 habitantes, totalizando 94 casos, o que corresponde a 38,62% dos municípios goianos. Mas as

microrregiões que apresentaram maior número de municípios nesta tipologia foram Porangatu (11) e Ceres (11), representando 57,89% e 50% do total de seus municípios. Considerando o valor percentual, a microrregião de Iporá foi a que mais se destacou nessa categoria, totalizando 80% dos municípios (IBGE, 2010).

A classificação entre “5.000 e 10.000” também é significativa quando comparada ao total estadual, uma vez que representa 25,61% dos municípios goianos. As microrregiões que mais tiveram municípios nessa classificação foram Anápolis, Goiânia e Rio Vermelho, ambas com seis, esta última apresentou a maior representação percentual, com 66,67% (IBGE, 2017).

As classificações “entre 10.000 e 20.000” e “entre 20.000 e 50.000” juntas representam 26,83% dos municípios goianos. No primeiro caso, as microrregiões com maior quantitativo de municípios foram Ceres, Entorno de Brasília, Sudoeste Goiano, Vale do Rio dos Bois, Vão do Paranã, Quirinópolis e São Miguel do Araguaia todas com três municípios. As duas últimas apresentaram maior impacto percentual em relação ao total de municípios que as compõem, com 42,86% e 33,33%, respectivamente. No segundo caso, Goiânia, Porangatu e Meia Ponte foram as com maiores quantitativos, cada uma com quatro municípios, na qual as duas últimas apresentaram-se com representação percentual de 23,53%, 21,05% e 19,05% respectivamente. Por outro lado, é importante observar que em oito casos (Anicuns, Iporá, Porangatu, Quirinópolis, Rio Vermelho, São Miguel do Araguaia, Vale do Rio dos Bois e Vão do Paranã) foi nessa classificação que se encontrou o município mais populoso da região.

A classificação “entre 50.000 e 100.000” teve maior número de municípios nas microrregiões do Entorno de Brasília (4) e Sudoeste Goiano (2), representando 20% e 11,11%, respectivamente, do total de municípios que as compõem. O primeiro caso está relacionado à polarização desenvolvida por Brasília e, o segundo, com o impacto das agroindústrias localizadas na região.

As classificações “entre 100.000 e 500.000” e “acima de 500.000” está diretamente relacionada com o processo de metropolização, haja vista que exceto os casos de Rio Verde e Anápolis, todos os demais municípios se encontram nas microrregiões de Goiânia e Entorno de Brasília. No primeiro caso, Brasília possui cinco municípios nessa classificação, já Goiânia tem dois. No segundo caso, apenas Goiânia possui municípios com mais de 500.000 habitantes, sendo os casos de Aparecida de Goiânia e Goiânia. As duas microrregiões mencionadas são responsáveis pela contração de 53,93% da população estadual.

A distribuição espacial da população nos municípios goianos é predominantemente urbana, tendo em vista que 90,29% dos habitantes residem em áreas urbanas. Em 45 municípios o percentual de população urbana é superior à média estadual. Destacam-se os municípios de Valparaíso de Goiás, Aparecida de Goiânia, Águas Lindas de Goiás, Goiânia e Senador Canedo, em que ambos possuem população urbana superior a 99%. Por outro lado, 22 municípios apresentam população rural superior à urbana, conforme apresentado na tabela 6.

Tabela 6. Estado de Goiás: municípios com maior percentual de população rural, 2010

Município	Microrregião	População Censitária	% da população
Flores de Goiás	Vão do Paranã	12.066	73,73
Vila Propício	Entorno de Brasília	5.145	70,77
Baliza	Aragarças	3.714	70,54
Santa Cruz de Goiás	Pires do Rio	3.142	68,78
Amaralina	Porangatu	3.434	67,94
Montividiu do Norte	Porangatu	4.122	67,32
Gameleira de Goiás	Pires do Rio	3.275	66,6
Santa Rita do Novo Destino	Ceres	3.173	64,92
Sítio D'Abadia	Vão do Paranã	2.825	64,81
Cocalzinho de Goiás	Entorno de Brasília	17.407	62,98
Santa Isabel	Ceres	3.686	62,91
Bonópolis	Porangatu	3.503	62,86
Padre Bernardo	Entorno de Brasília	27.671	61,02
Monte Alegre de Goiás	Chapada dos Veadeiros	7.730	59,07
Nova Roma	Chapada dos Veadeiros	3.471	58,92
Guarani de Goiás	Vão do Paranã	4.258	58,6
Água Fria de Goiás	Entorno de Brasília	5.090	58,02
Pilar de Goiás	Ceres	2.773	56,69
Ipiranga de Goiás	Ceres	2.844	55,27
Mimoso de Goiás	Entorno de Brasília	2.685	53,74
Guarinos	Ceres	2.299	50,8
Uirapuru	São Miguel do Araguaia	2.933	50,09

Fonte: IBGE, 2010.

Em sete microrregiões existem municípios com população rural superior à urbana. As microrregiões que possuem maior quantidade de municípios com esse padrão demográfico são Ceres (5), Entorno de Brasília (4), Porangatu (3) e Vão do Paranã (3). Os municípios com maior predomínio de habitantes rurais foram Flores de Goiás (73,73%), Vila Propício (70,77%) e Baliza (70,54%). O retrato demográfico do primeiro e terceiro municípios mencionados está diretamente relacionado com o projeto de Reforma Agrária, no qual existem aproximadamente 2.600 famílias assentadas em Flores de Goiás e 673 famílias em Baliza (INCRA, 2017).

Assim como nos aspectos demográficos, as disparidades territoriais também estão presentes na economia. O Valor Adicionado Bruto a Preços Correntes do estado de Goiás tem a predominância do setor de serviços e indústria, com 49,25% e 24,46% respectivamente. Na sequência aparecem os setores de administração pública e agropecuária, com 15,88% e 10,42%, respectivamente (IBGE, 2015). Embora os dois primeiros setores mencionados sejam os mais representativos no estado, é importante observar a concentração deles em poucos municípios, conforme se observa na figura 19.

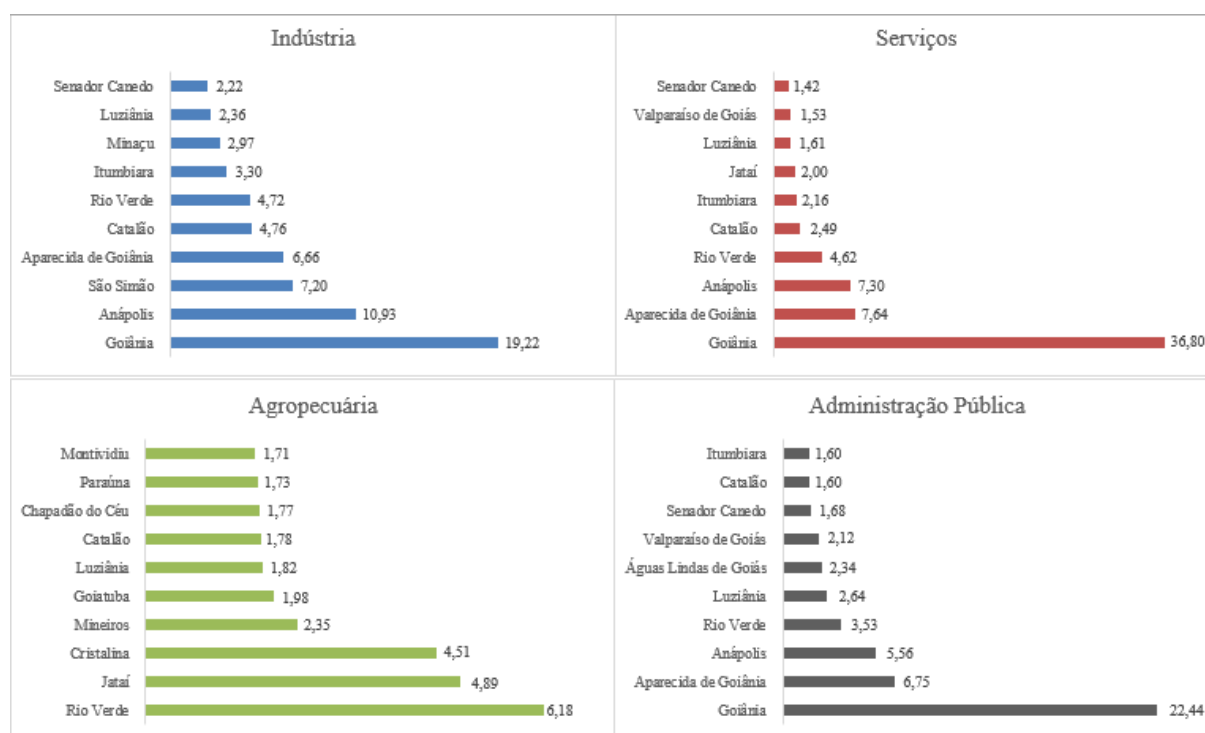


Figura 19. Estado de Goiás: municípios com maior participação no VAB, 2015
Fonte: IBGE, 2015.

Os setores de serviço e indústria são os que apresentam maior concentração, o primeiro correspondendo a 67,57% do total estadual e o segundo a 64,34%. No caso dos serviços, nota-se a dinâmica de polarização já mencionada por Salgado (2017) ao abordar a especialização do setor de serviços em Goiás. Silva (2015) também evidenciou essa dinâmica ao analisar os fluxos de pacientes do SUS no estado. Dentre os 10 municípios com maiores valores, é possível observar dois perfis, o primeiro relacionado à ambientes metropolitanos, o segundo à municípios que foram contemplados com o deslocamento de plantas industriais. A relação entre indústria e o setor de serviços já foi mencionado em Arrais (2016). Ao analisar a cadeia

produtiva da carne, o autor apresenta elementos relacionados ao setor de serviços, como armazenagem e transporte¹⁴.

Os valores relacionados à indústria também apresentam disposição espacial semelhante ao do setor de serviços, exceto pelo fato de Goiânia apresentar menor polarização e pela presença do município de Minaçu como o sétimo mais representativo do estado. A presença do município localizado na microrregião de Porangatu foi potencializada pela extração e beneficiamento do Amianto. O setor agropecuário está fortemente relacionado à agroindústria. De maneira geral, ocorre o predomínio de municípios localizados no sul e sudoeste do estado. A presença dos municípios de Cristalina e Luziânia está relacionada à produção de culturas temporárias, sendo potencializada pela “[...] intensa utilização da irrigação por pivô central” (ARRAIS, 2016, p. 65).

Na administração pública, observa-se também o potencial de polarização desenvolvido por Goiânia, fato que se justifica pela centralização de instituições públicas do âmbito municipal, estadual e federal, além de, evidentemente, pela questão demográfica. O quantitativo populacional, que por sinal é determinante para a maior demanda por serviços públicos, está também entre os maiores do estado de Goiás.

Dos 246 municípios goianos, 185 apresentam participação na administração pública acima da média estadual (15,88%), sendo que 50 municípios possuem a maior participação na composição do VAB. Destacam-se os municípios de Teresina de Goiás (52,27%), Damianópolis (47,86%) e Anhanguera (53,26), com populações de 3.290, 3.285 e 1.104 habitantes, respectivamente (IBGE, 2015).

O perfil da produção econômica municipal também está representado na distribuição espacial dos empregos. Em Goiás, no ano de 2016, 1.445.943 trabalhadores foram registrados em postos de empregos formais, divididos em 26 classificações¹⁵. Esse estoque de empregos formais do estado de Goiás representa 31,58% do total. Em sequência, estão os postos vinculados à administração pública (21,87%) e ao comércio (19,97%). Vale destacar que, na categoria “comércio”, o varejo representou 82,65%. As atividades industriais aparecem como

¹⁴ Para mais detalhes consultar Arrais (2016, p. 71).

¹⁵ Indústria de Extração de Minerais; Indústria de Transformação; Serviços Industriais de Utilidade Pública; Construção Civil; Comércio; Serviços; Administração Pública Direta e Indireta; Agricultura, Silvicultura, Criação de Animais, Extração Vegetal e Pesca; e Atividade não Especificada ou Classificada (RAIS, 2016). Para fins de mapeamento, classificamos esses subsetores em seis grupos, sendo eles, serviços, agropecuária, administração pública, indústria, construção civil e comércio.

a quarta mais impactante, representando 16,10%. A ramificação “alimentícia, de bebidas e álcool etílico” foi a mais representativa, com 38,27%. Os segmentos da Construção civil e agropecuária representam, juntos, 10,48%, o primeiro com 3,88% e o segundo com 6,60% (RAIS, 2016). Quando considerada a escala municipal, os empregos formais colaboram com a compreensão da economia local, apresentando as disparidades presentes na produção do território goiano. A Figura 20 mostra essa dinâmica.

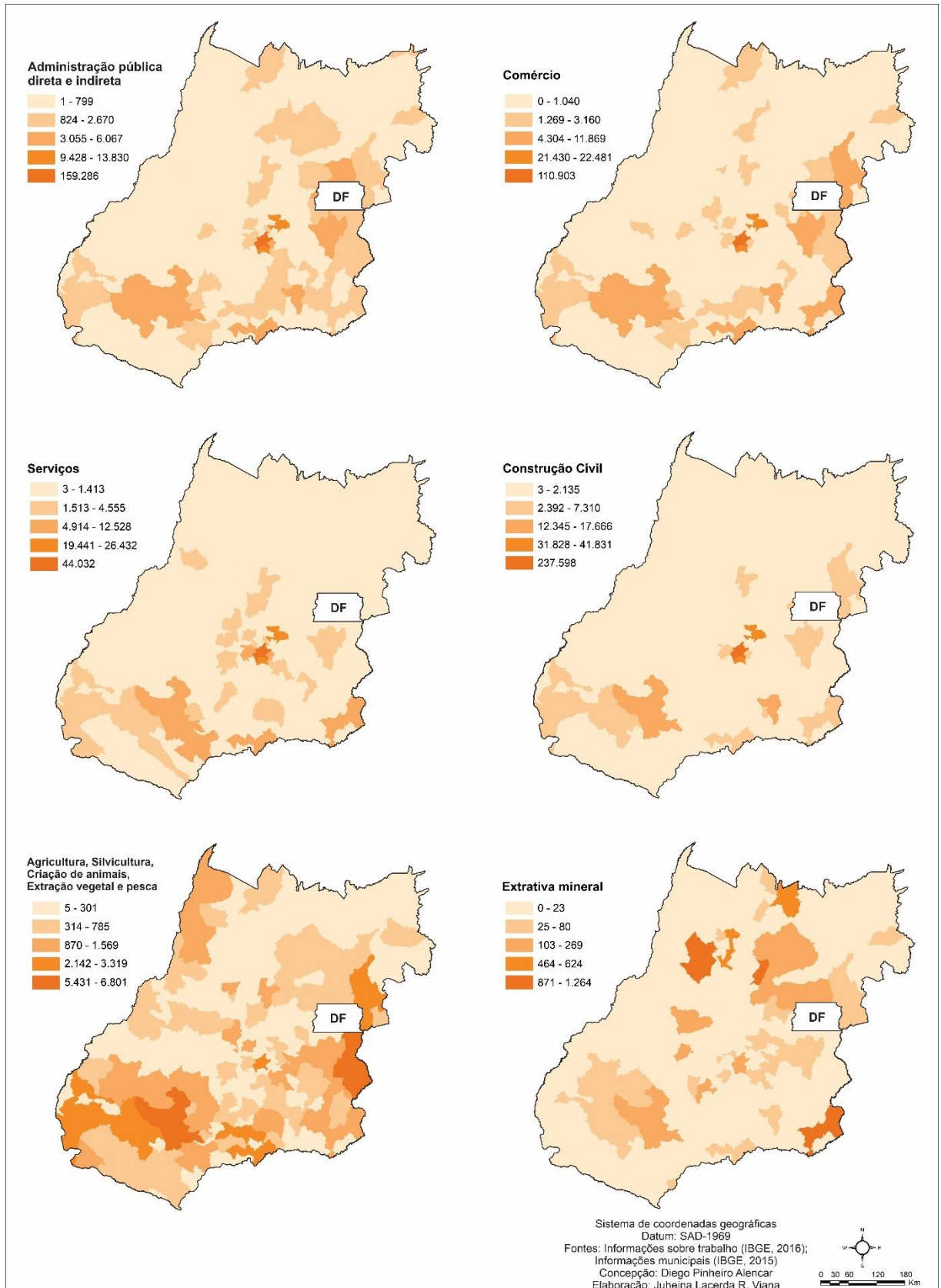


Figura 20. Estado de Goiás: categorias dos empregos formais, 2016

Fonte RAIS – MTE, 2016,

Os empregos vinculados à administração pública são os mais representativos em 177 municípios. Os 10 municípios com maior quantitativo de empregos nessa área totalizaram 211.482, o que representou 66,88% do total. Apenas o município de Goiânia concentrou 50,37% dos registros de emprego formal, em decorrência da concentração populacional e da polarização das instituições públicas. Por outro lado, em 44 municípios, 50% ou mais dos empregos formais estavam vinculados à administração pública, sendo o setor mais representativo em 111 municípios. É interessante observar que quando considerado o VAB municipal, apenas 49 municípios apresentam esse setor como o mais representativo, fenômeno que nos leva a refletir que não necessariamente o que se produz no solo municipal reverbera em desenvolvimento territorial (tabela 7).

Tabela 7. Estado de Goiás: municípios com maior participação dos empregos formais vinculados à administração pública, 2016

Município	Microrregião	População Estimada	Empregos Formais	(%) em relação ao total
Buritinópolis	Vão do Paranã	3391	261	86,42
Guarinos	Ceres	2093	86	78,9
Anhanguera	Catalão	1115	105	78,36
Teresina de Goiás	Chapada dos Veadeiros	3327	189	77,78
Jesusópolis	Anápolis	2462	175	77,43
Guaraíta	Ceres	3540	161	75,94
Colinas do Sul	Chapada dos Veadeiros	2237	232	73,42
Palmelo	Pires do Rio	2420	204	73,38
Castelândia	Sudoeste de Goiás	3626	260	71,82
Nova Iguaçu de Goiás	Porangatu	2953	170	71,43

Fonte IBGE, 2016; RAIS, 2016.

Dentre os 10 municípios com maior participação de empregos formais vinculados à administração pública, o mais populoso possui 3.626 habitantes. Os municípios com maiores representações percentuais foram Buritinópolis, Guarinos e Anhanguera, com 96,42%, 78,90% e 78,36%, respectivamente. Nota-se que esse perfil não possui fortes vínculos com a questão regional, haja vista que apenas as microrregiões da Chapada dos Veadeiros e Ceres possuem mais de um município nessa tipologia (IBGE, 2016; RAIS, 2016).

Os municípios com maior quantidade de empregos formais relacionados à agropecuária são Rio Verde (6.801), Cristalina (5.431) e Goiatuba (3.319), assim como no VAB, novamente municípios relacionados à agroindústria apresentaram maiores valores absolutos. Por outro lado, quando considerados os valores relativos, a mesma tendência não se aplica. Neste caso,

destacam-se municípios com extensas áreas territoriais, baixo padrão demográfico e pouca diversificação nas atividades econômicas, a exemplo dos municípios de Água Limpa, Flores de Goiás e Maurilândia, em que o referido setor representou 74,05%, 72,85% e 71,17%, respectivamente.

A construção civil é o setor menos representativo, tanto em termos absolutos quanto relativos. Os municípios de Goiânia (27.004) e Aparecida de Goiânia (7.943) foram os com maior quantidade, fato que se relaciona com o perfil demográfico e a dinâmica do mercado imobiliário na Região Metropolitana de Goiânia. Do ponto de vista relativo, o setor não é o mais representativo em nenhum município. Apenas nove municípios apresentam participação acima de 10%, sendo Santo Antônio de Goiás o município que apresentou maior participação, com 25,27%.

Os empregos formais vinculados ao setor industrial estão concentrados predominantemente nas microrregiões de Goiânia e Sudoeste de Goiás. Dos 10 municípios com maior participação no setor, seis estavam localizados nas regiões mencionadas. As maiores participações ocorreram em Goiânia (4.4.032), Aparecida de Goiânia (26.432) e Anápolis (19.441). Considerando a representação relativa, os casos mais significativos ocorreram em Ouvidor, Pilar de Goiás e Santa Fé de Goiás, com 70,65%, 67,14% e 66,41%, respectivamente. Chama a atenção, no sentido oposto, a baixa representação do setor nos municípios localizados nas Microrregiões do Vão do Paranã e Chapada dos Veadeiros, tendo em vista que cinco dos 10 municípios com menores valores estavam localizados nessas regiões.

O comércio apresenta dinâmica semelhante ao setor industrial, tendo o protagonismo dos municípios localizados nas microrregiões de Goiânia, Entorno de Brasília, Catalão e Sudoeste de Goiás. Dentre os 10 municípios com maior quantidade de empregos formais nesse setor, apenas o município de Anápolis não está localizado nas microrregiões citadas. Os municípios com maior participação relativa foram, Palminópolis, Rialma e Campinaçu, com 37,81%, 36,81% e 36,73%, respectivamente.

Por fim, a análise dos empregos formais no setor de serviços reflete o poder de polarização de Goiânia em relação aos demais municípios do estado, concentrando 52,03% do total. Esse fato relaciona-se com a centralização dos estabelecimentos, conforme mencionado por Salgado (2018). Em sequência, estão os municípios de Aparecida de Goiânia e Anápolis com 9,16% e 6,97%, respectivamente. Por outro lado, considerando a participação do setor na composição dos empregos formais nos municípios, os que mais se destacam são Rio Quente e

Caldas Novas, com 77,73% e 54,36%, respectivamente, denotando claramente o impacto dos serviços relacionados ao lazer e da rede hoteleira dos municípios.

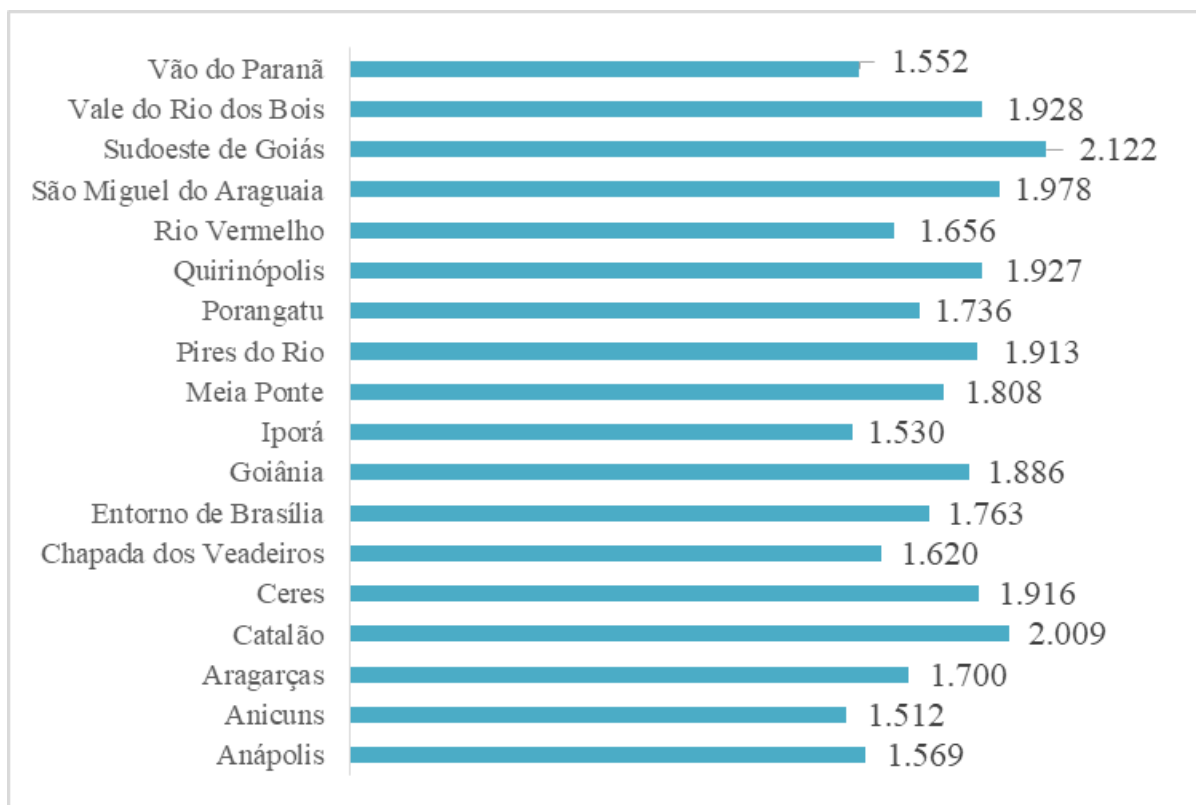


Figura 21. Microrregiões goianas: rendimento médio dos empregos formais – R\$, 2016

Fonte: RAIS – MTE, 2016.

Os rendimentos médios distribuídos entre as microrregiões apresentam relativa homogeneidade, exceto as microrregiões do Sudoeste de Goiás (R\$ 2.122) e Catalão (R\$ 2.009), as demais estiveram entre as faixas de 1.512 (Anápolis) e R\$ 1.978 (São Miguel do Araguaia). Entretanto, esses valores não exprimem a realidade social, no que se refere aos rendimentos populacionais das microrregiões goianas, tendo em vista que 76,78% dos empregos formais estão centralizados em quatro microrregiões: Goiânia, Entorno de Brasília, Anápolis e Sudoeste de Goiás.

3.2 A desigualdade de renda em Goiás

Quando Santos (2008) analisa as estruturas sociais existentes em uma cidade, o autor elenca três elementos estruturantes. O primeiro diz respeito à diferença de renda entre os indivíduos, no qual o autor atenta para a comum discrepância nos rendimentos individuais. O segundo está relacionado às diferenças no consumo, ocorrendo variações nas dimensões da

“qualidade, quantidade e frequência” (SANTOS, 2008, p. 53). Por fim, o terceiro diz respeito aos circuitos de produção nas cidades, considerando o setor industrial moderno e o tradicional (pequenas indústrias, artesanatos e comércio).

Tabela 8. Microrregiões Goianas: categoria do emprego no trabalho principal, 2010

Microrregião	Tipo de Emprego						
	Com carteira de Trabalho assinada	Militar e Funcionário público estatutário	Outro sem carteira de trabalho assinada	Não remunerado em ajuda a membro do domicílio	Produção para o próprio consumo	Empregador	Conta Própria
Anápolis	40,34	5,82	24,34	1,32	1,39	2,08	24,71
Anicuns	34,37	7,58	29,98	1,22	1,75	1,8	23,29
Aragarças	22,01	10,2	33,79	4,21	4,95	1,24	23,58
Catalão	44,43	6,82	22,61	1,58	1,81	1,97	20,77
Ceres	35,25	7,82	28,77	1,46	3,51	1,77	21,43
Chapada dos Veadeiros	20,24	10,51	35,59	2,5	9,01	1,87	20,27
Entorno de Brasília	46,29	6,43	24,76	1,47	1,57	0,93	18,55
Goiânia	46,34	6,99	19,65	1,32	0,5	2,68	22,52
Iporá	23,39	8,16	34,67	1,69	3,4	2,25	26,45
Meia Ponte	40,92	7	25,18	1,42	1,91	2,06	21,49
Pires do Rio	31,34	8,15	28,8	3,22	3,71	1,85	22,93
Porangatu	31,77	7,64	30,07	2,16	5,01	1,59	21,76
Quirinópolis	42,8	5,44	26,22	1,44	1,95	2,04	20,11
Rio Vermelho	26,73	7,79	33,82	2,21	4,1	2,02	23,34
São Miguel do Araguaia	32,61	7,31	31,83	1,9	5,41	1,01	19,93
Sudoeste de Goiás	47,03	5,67	22,16	1,64	1,43	2,53	19,54
Vale do Rio dos Bois	34,97	6,92	29,33	2,39	2,17	1,65	22,56
Vão do Paranã	24,83	9,49	32,4	2,09	11,45	1,07	18,67

Fonte: IBGE, 2010.

A tabela 8 apresenta a caracterização dos empregos nas microrregiões goianas, considerando um universo mais amplo do que o estritamente formal. Nota-se que em 13 microrregiões ocorre o predomínio de empregados com carteira de trabalho assinada, destacando os casos do Sudoeste de Goiás, Goiânia e Entorno de Brasília, em que 47,03%, 46,34% e 46,29% dos trabalhadores apresentaram vínculo com o Ministério do Trabalho. Os municípios com maior participação desse tipo de trabalho foram Porteirão (58,33%), Novo Gama (58,03%) e Águas Lindas de Goiás (57,31%), todos localizados nas microrregiões citadas (IBGE, 2010).

As demais cinco microrregiões (Aragarças, Chapada dos Veadeiros, Iporá, Rio Vermelho e Vão do Paranã) possuem nos “trabalhadores sem carteira de trabalho assinada” seu maior estoque de empregos. Os municípios com maior participação nesse setor são Guarinos (52,96%), Santa Rosa de Goiás (52,20%) e Uruana (52,02%) (IBGE, 2010).

A tipologia “conta própria” se apresenta como a mais homogênea de todas. A microrregião com menor percentual é a do Entorno de Brasília, com 18,55%. Por outro lado, Iporá possui a maior participação, com 26,45%, obtendo assim, uma amplitude de apenas 7,90%.

Em relação à categoria “militar e funcionário público estatutário”, é mais representativa nas microrregiões da Chapada dos Veadeiros, Aragarças e Vão do Paranã, com 10,51%, 10,20% e 9,49%, respectivamente. Há em comum entre essas microrregiões predominância de municípios com população inferior a 10.000 habitantes, evidenciando, mais uma vez, o impacto da administração pública nesse perfil de município. Os municípios de Anhanguera, Montividiu do Norte e São Patrício apresentaram os maiores valores em relação ao total de empregos, com 30,80%, 20,95% e 20,81%, respectivamente.

A tipologia “produção para o próprio consumo” apresenta valores predominantemente abaixo de 5,41%, exceto nos casos das microrregiões do Vão do Paranã (10,45%) e da Chapada dos Veadeiros (9,01%). Essa dinâmica é justificada por dois motivos. Em primeiro lugar, na Chapada dos Veadeiros está localizado o Sítio Histórico e Patrimônio Cultural Kalunga, que ocupa uma área de 235,2 mil hectares (GOIÁS, 1996)¹⁶. Em segundo, o impacto no Vão do Paranã pela presença dos assentamentos da Reforma Agrária, caso sintomático representado no município de Flores de Goiás, que possui aproximadamente 2.600 famílias assentadas (INCRA, 2017). Os municípios com maiores participações foram Damianópolis (38,94%), Buritinópolis (32,40%) e Trombas (27,75%) (IBGE, 2010).

Por fim, no que se refere à categoria “empregador” observa-se os maiores quantitativos em microrregiões com dinamismo dos setores industriais e de serviços. Não por acaso Goiânia (2,68%), Sudoeste de Goiás (2,53%) e Anápolis (2,08%) foram as com maior representação dessa tipologia. Os municípios de Itaguaru (6,19%), São João da Paraúna (4,90%) e Ceres (4,51%) foram os com maior participação do setor.

¹⁶ Ao analisar os quintais kalungas Almeida (2010, p. 51) afirma que: A roça ou o roçado em geral mede de dois a quatro mil metros quadrados, dependendo do número de pessoas envolvidas nas tarefas e os instrumentos agrícolas disponíveis; é o espaço de plantio das abóboras, do milho, da mandioca, das melancias, do arroz e do feijão destinados à subsistência da família. Alguns plantam também banana.

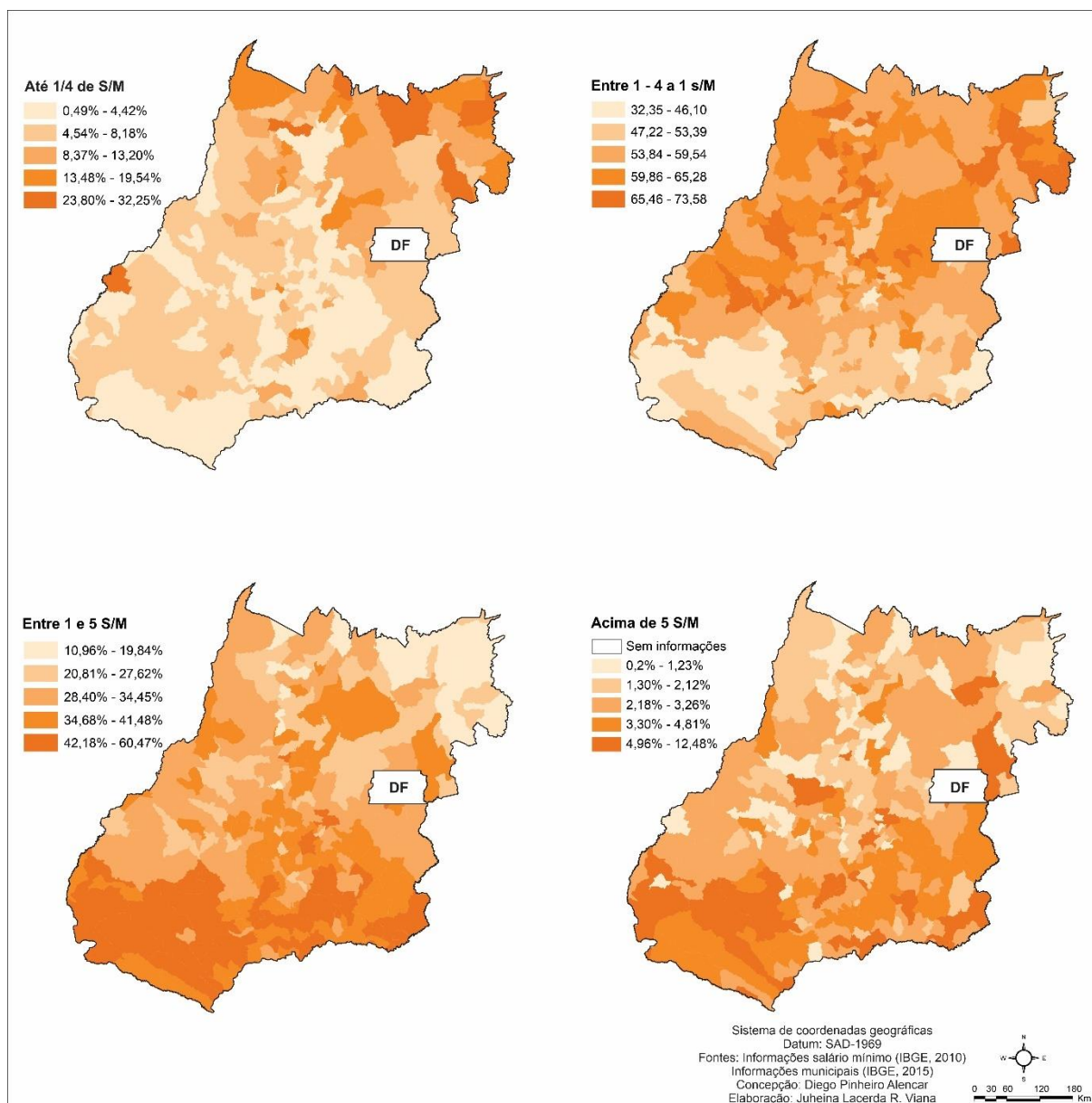


Figura 22. Estado de Goiás: rendimento nominal mensal, 2010
Fonte: IBGE, 2010.

A espacialização das classes de rendimento nominal mensal de todos os trabalhos evidencia as disparidades territoriais presentes em Goiás. Claramente observa-se o protagonismo das microrregiões do Vão do Paranã, Chapada dos Veadeiros e Porangatu nos menores rendimentos, conforme pode ser observado na Figura 22. Dentre os 20 municípios com maior participação na categoria até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, apenas quatro não estão localizados nas referidas microrregiões. No Vão do Paranã, oito municípios estão nesta situação, em Porangatu, seis, já na Chapada dos Veadeiros, dois. Os municípios com maior representação nessa classe foram São Domingos (32,25%), Amaralina (31,10%) e Flores de Goiás (27,41%).

Por outro lado, esse perfil de rendimento é pouco perceptível nos municípios de Caçu, Anhanguera e Barro Alto, sendo todos os casos inferior a 1% (IBGE, 2010).

A classe “entre $\frac{1}{4}$ e 1 salário mínimo é a mais representativa em 235 municípios, sendo que em 215 o percentual em relação ao total é superior a 50%. Considerando esta uma classe de rendimento ainda modesta, novamente é possível observar a representatividade das três microrregiões mencionadas no parágrafo anterior em relação aos 20 municípios com maior representatividade dessa categoria. Quatro municípios estão localizados no Vão do Paranã, dois em Porangatu e um na Chapada dos Veadeiros, ou seja, 21 dos 37 municípios que compõem as microrregiões estão classificados nas duas classes de rendimento mais baixos. O caso mais sintomático é o do Vão do Paranã, em que apenas Posse e Alvorada do Norte não se enquadram nesse perfil. Seguindo tendência oposta, podemos destacar a microrregião do Sudoeste de Goiás, em que 10 dos municípios com menor participação, seis estão nela, os demais são municípios pertencentes à ambientes metropolitanos ou cuja economia é dinamizada pela indústria e/ou setor de serviços.

Ao considerar a classificação entre 1 e 5 salários mínimos, temos duas tipologias de municípios. A primeira se relaciona com o impacto da indústria de transformação na economia urbana dos municípios, caso sintomático é o da microrregião de Catalão, no qual seis municípios estão entre os 20 melhores indicadores, assim como no Sudoeste de Goiás, com cinco municípios. A terceira diz respeito ao impacto do setor de serviços, tomemos como exemplo Goiânia, por meio da polarização de serviços diversos, ou Caldas Novas e Rio Quente, que apresentam impacto considerável da rede hoteleira e estabelecimentos de lazer. Ao invertermos a comparação para os 20 indicadores mais vulneráveis, observa-se novamente o protagonismo das microrregiões do Vão do Paranã, Porangatu e Chapada dos Veadeiros, A primeira apresenta 10 municípios com as menores representações nessa classe. A segunda, cinco, enquanto a terceira, três, ou seja, apenas dois municípios com os menores indicadores referentes à referida categoria não se localizam nas microrregiões mencionadas.

A classificação “acima de 5 salários mínimos” apresenta o padrão mais heterogêneo, quando considerados os 20 maiores indicadores. Novamente está presente os municípios caracterizados como núcleos urbanos regionais, a exemplo de Anápolis, Rio Verde, Jataí, Mineiros, Itumbiara, Catalão, São Simão e Ceres. Também estão presentes os municípios situados em ambientes metropolitanos, a exemplo de Goiânia, Valparaíso de Goiás e Formosa. É interessante observar também a presença de municípios com baixo padrão demográfico, a exemplo de Lagoa Santa, Mairipotaba e Caçu.

A desigualdade de renda torna-se ainda mais enfática a partir da espacialização no território goiano, percebe-se claramente a regionalização do fenômeno, seja em áreas urbanas ou rurais, conforme ilustrado na figura 23.

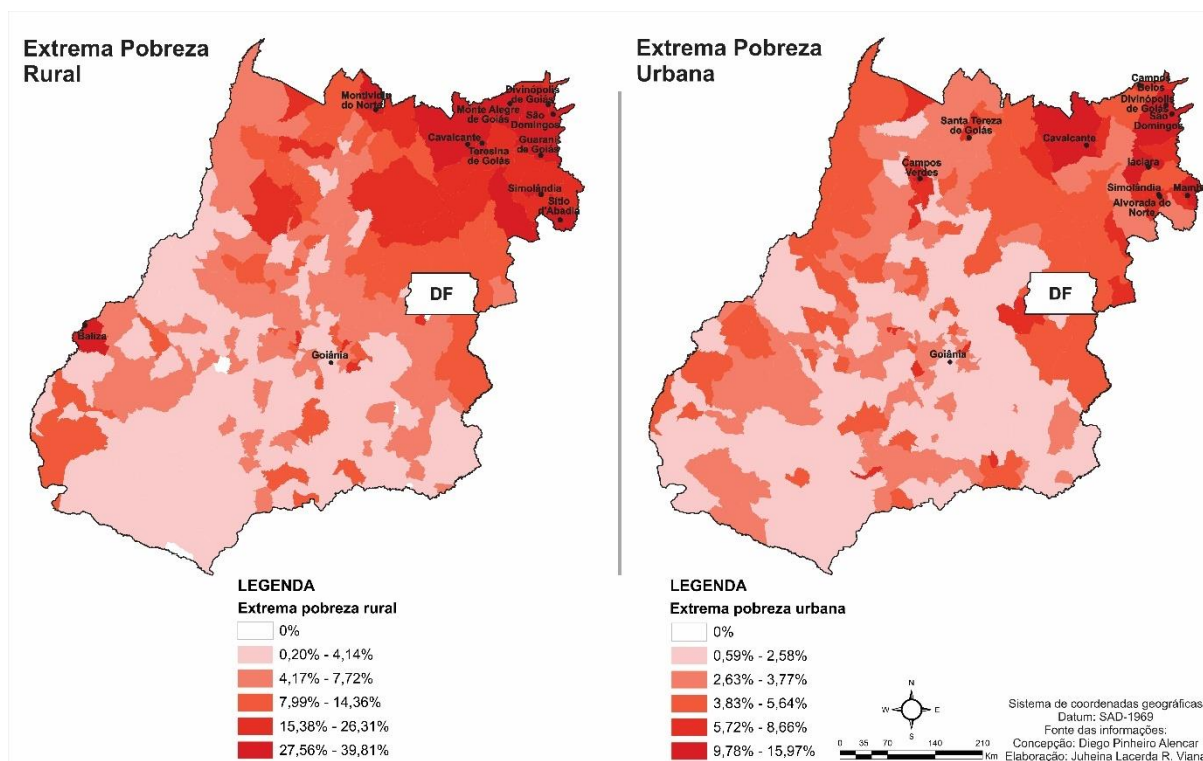


Figura 23. Municípios goianos: população extremamente pobre por área de residência, 2010
Fonte: IBGE, 2010.

No estado de Goiás, 4,85% da população residente em áreas urbanas está em situação de extrema pobreza, representando um total de 167.256 habitantes. Considerando a escala municipal, em 89 casos o valor percentual é superior à média estadual. Nota-se novamente as microrregiões do Vão do Paranã, Chapada dos Veadeiros e Porangatu apresentando o protagonismo no que se refere à vulnerabilidade social. Quando se considera os 25 municípios com maior representatividade da população extremamente pobre, apenas três (Vila Propício, Guarinos e Água Fria de Goiás) não estão localizados nas referidas regiões. Dentre esses municípios, em 16 casos os valores foram superiores a 10%. Os municípios com maiores incidências foram, Iaciara, Cavalcante e São Domingos, com 21,33%, 19,78% e 19,09%, respectivamente (IBGE, 2010).

Considerando a população residente em áreas rurais, a situação se apresenta ainda mais impactante. Em 52 municípios, 10% ou mais da população rural está em situação de extrema pobreza, sendo 20 casos superior a 20% e, em 11, superior a 30%. Os municípios de Cavalcante,

São Domingos e Divinópolis de Goiás apresentaram 39,81%, 38,03% e 34,40%, sendo os maiores percentuais de população rural em condições de extrema pobreza no estado de Goiás. Novamente, percebe-se a regionalização direcionando essa condição de vida para as microrregiões do Vão do Paranã, Chapada dos Veadeiros e Porangatu, tendo em vista que dentre os 25 municípios com maiores indicadores, 20 estão localizados nessas regiões.

No sentido oposto, destacam-se os baixos valores apresentados no Centro-Sul goiano (ver figura 22). Os municípios de Caçu, Santa Cruz de Goiás e Chapadão do Céu apresentaram os melhores indicadores, com 0,59%, 0,64% e 0,67% de população em situação de extrema pobreza. É interessante observar a presença dos municípios com menores incidências de extrema pobreza em áreas que foram capitalizadas diretamente pelo Estado, a fim de atender as demandas nacionais, bem como a economia de mercado. Tal fato sinaliza para a afirmativa que o processo de seletividade espacial aplicado ao território goiano reverberou na regionalização da vulnerabilidade social, explícita nas microrregiões do Vão do Paranã, Chapada dos Veadeiros e Porangatu.

No estado de Goiás 2.187.974 pessoas estavam inscritas no Cadastro Único do governo federal¹⁷. As microrregiões com maiores valores absolutos foram Entorno do Distrito Federal, Goiânia e Anápolis, com 516.404, 512.844 e 210.057, respectivamente. Nota-se que mesmo a MR Entorno do Distrito Federal possuindo população equivalente a 50,36% em relação à MR de Goiânia, o número de pessoas inscritas ainda é superior, fato que denota a vulnerabilidade social dessa região. Considerando os valores relativos em relação à população estimada se concentram nas MRs da Chapada dos Veadeiros, Vão do Paranã e Rio Vermelho, com 61,65%, 55,89% e 51,06%, respectivamente (IBGE, 2017; MDS, 2017).

Dentre as faixas de rendimento, a categoria até R\$ 85,00 possui 676.044 inscritos, o que representou 30,90% do total de pessoas cadastradas e 9,81% da população estadual¹⁸. De maneira absoluta, as MRs do Entorno do Distrito Federal, Goiânia e Vale do Rio dos Bois obtiveram os valores mais representativos, com 223.600, 95.354 e 42.130, respectivamente. Dessa afirmação, destacam-se dois aspectos. O primeiro está relacionado ao fato da população extremamente pobre ser 2,34 vezes maior na MR do Entorno do Distrito Federal em relação à MR de Goiânia (MDS, 2017). O segundo está ligado à presença da MR do Vale do Rio dos

¹⁷ O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população (MDS, 2017).

¹⁸ A designação de extrema pobreza é definida para aqueles indivíduos que vivem com rendimentos de R\$ 89,00 ou menos por mês (MDS, 2017).

Bois dentre os maiores valores absolutos, tendo vista que a mesma é apenas a décima colocada quando se considera a população estimada das MRs goianas em 2017 (MDS; 2017; IBGE, 2017). Considerando os valores relativos, as três MRs com maior participação foram Vão do Paranã, Chapada dos Veadeiros e São Miguel do Araguaia, com valores percentuais de 35,21%, 29,84% e 19,54%, respectivamente.

A população com rendimento “entre R\$85,01 e R\$ 170,00” apresentou 511.108 pessoas inscritas, representando 6,90% da população estadual. Os maiores valores absolutos registraram-se nas MRs de Goiânia, Entorno do Distrito Federal e Anápolis, com 144.203, 127.990 e 60.023, respectivamente. A dinâmica apresentada está diretamente relacionada à distribuição demográfica no estado de Goiás, haja vista que são as três MRs mais populosas do estado. Nota-se o protagonismo do Entorno do Distrito Federal quando considerados os rendimentos correspondentes à linha de pobreza no Brasil¹⁹. Considerando os valores relativos, destacam-se as MRs da Chapada dos Veadeiros, Entorno do Distrito Federal e Porangatu, com valores percentuais de 10,75%, 10,45% e 9,47%, respectivamente.

Os inscritos com rendimento “entre 170,01 e $\frac{1}{2}$ salário mínimo” estão concentrados nas MRs de Goiânia, Distrito Federal e Anápolis, com valores absolutos de 197.563, 120.746 e 80.871, respectivamente. Nota-se novamente o impacto do padrão demográfico das MRs. É interessante que as MRs de Goiânia e Anápolis também estão presentes entre os maiores valores relativos, com 38,52% e 38,50%, respectivamente. A terceira mais bem posicionada nesse quesito é a MR de Quirinópolis, com 35,30%. Dentre as três com menores participações estão as MRs de Aragarças, Vão do Paranã e Chapada dos Veadeiros, com 8,12%, 17,60% e 23,10%, respectivamente²⁰.

Por fim, quando se considera a classe “acima de $\frac{1}{2}$ salário mínimo”, observa-se que as MRs com maiores valores absolutos foram as de Goiânia, Entorno do Distrito Federal e Sudoeste de Goiás, com 75.724, 44.068 e 31.161, respectivamente. Os valores das duas primeiras regiões estão novamente relacionados com o padrão demográfico, enquanto da última diz respeito ao perfil produtivo desenvolvido historicamente na região. Dentre os valores percentuais, o Sudoeste de Goiás também é o terceiro mais representativo, com 20,53% dos inscritos. As MRs do Meia Ponte e de Quirinópolis são as com maiores valores, 21,18% e

¹⁹ São definidas como pessoas em situação de pobreza, aquelas com rendimento mensal entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 (MDS, 2017).

²⁰ O caso da MR de Aragarças aparece entre os menores valores percentuais em decorrência da baixa proporção de pessoas inscritas no Cadastro Único do Governo Federal.

20,68%. Dentre as MRs com menores valores percentuais estão a do Entorno do Distrito Federal, Vão do Paranã e Chapada dos Veadeiros, com 8,53%, 9,08% e 11,007%, respectivamente (MDS, 2017). A figura 24 indica a regionalização dos fenômenos relacionados às categorias de rendimento do Cadastro Único.

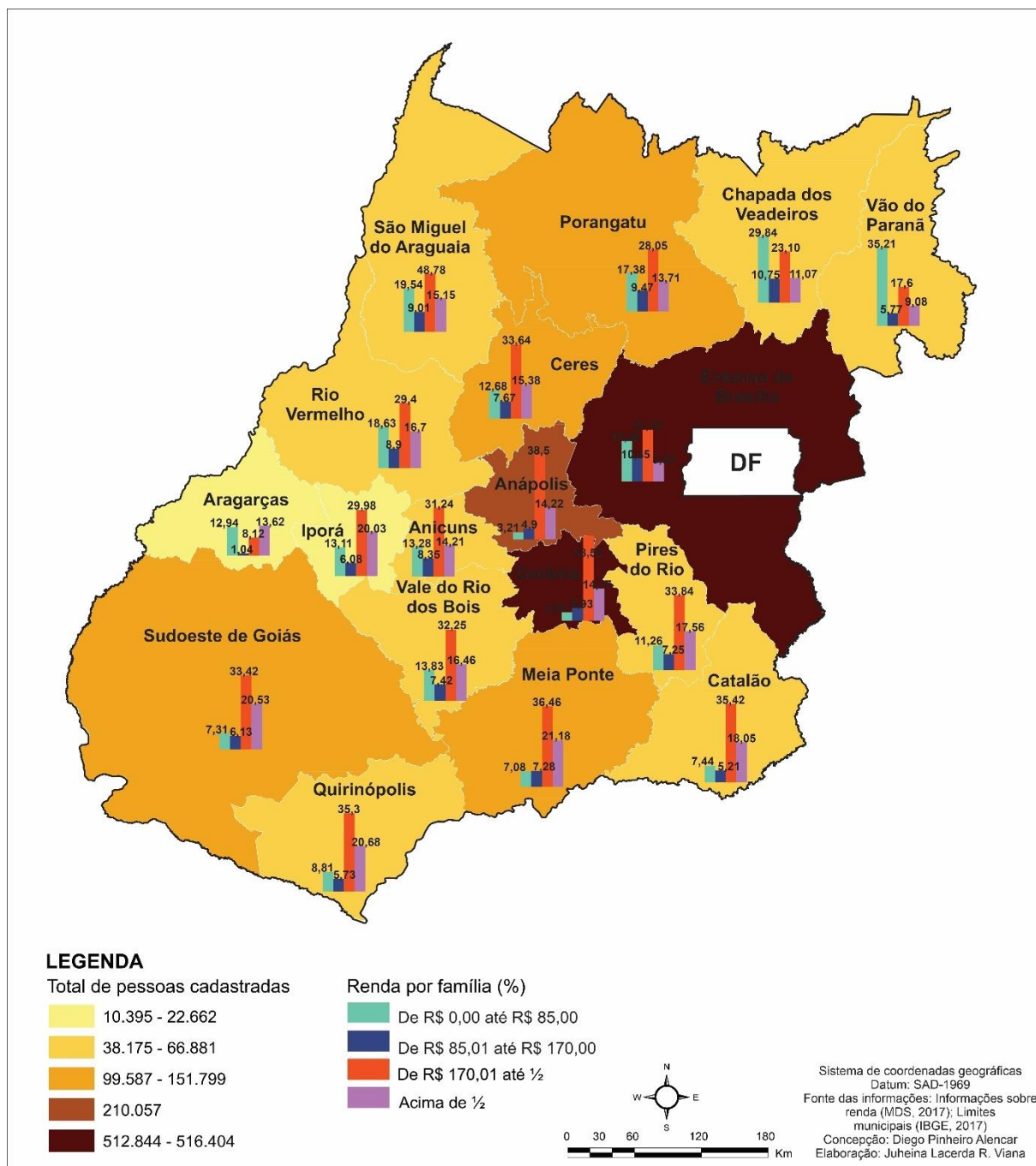


Figura 24. Microrregiões goianas: perfil de renda das famílias cadastradas no Cadastro Único do governo federal, 2017
Fonte: MDS, 2017; IBGE, 2017.

A escala municipal traz valores ainda mais impactantes do que a microrregional. Em Goiás, 113 municípios apresentaram em 2017 mais de 50% da população inscrita no Cadastro

Único do governo Federal. Há em comum entre esses municípios o padrão demográfico, predominantemente, municípios pouco populosos. Apenas os municípios de Alexânia (26.770 habitantes) e São Miguel do Araguaia (22.684 habitantes) possuíam mais de 20.000 habitantes, sendo que em 70 municípios, a população era inferior a 5.000 habitantes (IBGE, 2017; MDS, 2017).

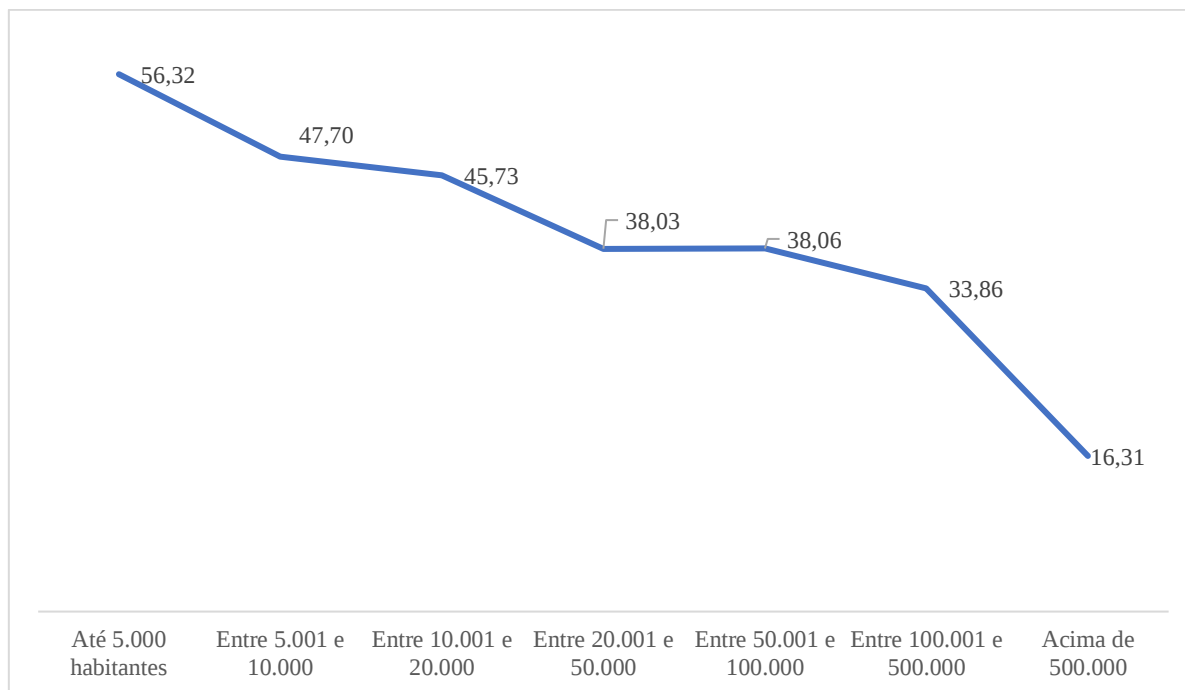


Figura 25. Proporção de pessoas inscritas no Cadastro Único do Governo Federal por tipologia populacional, 2017

Fonte: MDS, 2017; IBGE, 2017.

A figura 25 mostra a proporção de pessoas consideradas de baixa renda por tipologia populacional dos municípios²¹. De maneira geral, à medida que o padrão demográfico evolui, a proporção de inscritos no Cadastro Único diminui. A única exceção é para a transição de “Entre 20.001 e 50.000” e “Entre 50.001 e 100.000, cujos valores mantiveram-se estáveis. Quando consideramos a amplitude das duas categorias extremas da imagem, o valor corresponde a 40,01%. Essa tendência também é observada quando se considera as faixas de rendimento dos inscritos no Cadastro Único do Governo Federal, como consta na figura 26.

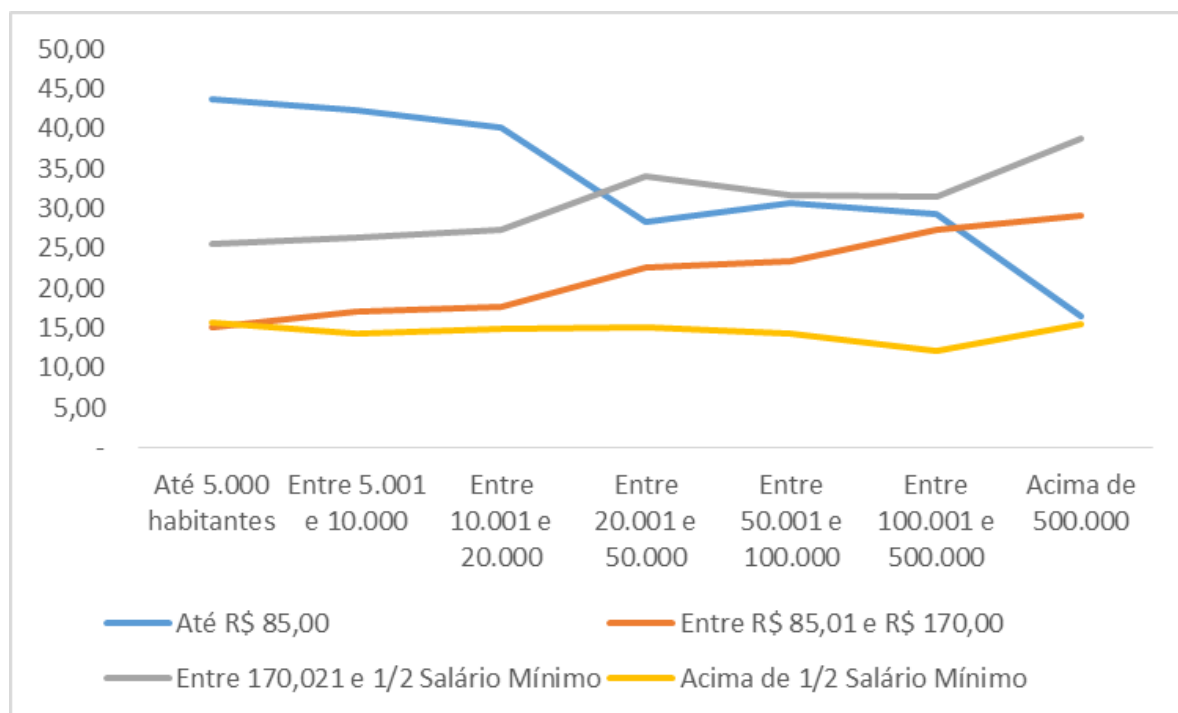


Figura 26. Municípios Goianos: pessoas inscritas no Cadastro Único por rendimento per capita e tipologia populacional do município, 2017

Fonte: MDS, 2017; IBGE, 2017.

No estado de Goiás, 683.455 pessoas inscritas no Cadastro Único possuem renda mensal per capita de até R\$ 85,00, o que representa 30,97% do total de inscritos. Quando se considera as tipologias populacionais, nota-se novamente o maior impacto em municípios pouco populosos. Na categoria “até 5.000 habitantes”, foram 76.258 inscritos nessa faixa de renda, o que representa 43,66% da população estimada. Em sequência, nas categorias “entre 5.001 e 10.000 habitantes” e “10.001 e 20.000 habitantes”, a proporção em relação à população estimada é de 42,40% e 40,20%, respectivamente. Por outro lado, à medida que são considerados os municípios mais populosos, os valores proporcionais tendem a diminuir, chegando à 16,49% nos municípios cuja população é superior a 500.000 habitantes (MDS, 2017; IBGE, 2017).

Tendência semelhante também é observada na faixa de rendimento “entre R\$ 85,01 e R\$ 170,01”. Ao todo são 513.777 pessoas na condição mencionada, o que totalizou 23,28% do total de inscritos. A relação com a tipologia populacional nessa faixa de rendimento segue tendência oposta à anterior, em que quanto maior é o padrão demográfico, maior é a representação proporcional, observando amplitude de 14,03% (MDS, 2017; IBGE, 2017).

Os inscritos com rendimento entre R\$170,00 e $\frac{1}{2}$ salário mínimo totalizaram 697.106 registros, representando 31,58% do total. A amplitude dessa faixa de rendimento é ainda menor que a anterior, correspondendo a 13,10%. Nessa faixa, se observa menores discrepâncias entre

os padrões demográficos, entretanto, nota-se que a classificação de “até 5.000 habitantes” é a com menor representação, enquanto a “acima de 500.000 habitantes” configura a maior participação. Por fim, quando se considera a classificação “acima de ½ salário mínimo” ocorre a maior homogeneidade, com 13,81% na categoria “entre 100.001 e 500.000 habitantes”, e 16,35% na categoria “acima de 500.000 habitantes” (MDS, 2017; IBGE, 2017). Na escala municipal, o padrão de distribuição das faixas de rendimento dos inscritos no Cadastro Único, assume duas diretrizes. A primeira está relacionada, de maneira geral, aos aspectos demográficos. A segunda à questão regional, conforme ilustrado na Figura 26.

Na faixa de rendimentos “até R\$ 85,00” observa-se a totalidade de municípios com população inferior a 10.000 habitantes. Os mais populosos são Santa Terezinha de Goiás (9.622 habitantes) e Mambaí (8.271 habitantes). Por outro lado, sete municípios possuem população inferior a 5.000 habitantes. Os municípios menos populosos são Campos Verdes (3.399 habitantes), Damianópolis (3.389 habitantes) e Teresina de Goiás (3.363 habitantes). Quando se compara o rendimento com a população estimada dos municípios, dentre os 10 maiores valores proporcionais, nove estão localizados nas Microrregiões do Vão do Paranã, Chapada dos Veadeiros e Porangatu. A única exceção diz respeito ao município de Campestre de Goiás, localizado na microrregião de Anicuns. Os municípios de Campos Verdes, Divinópolis de Goiás e Damianópolis registraram os maiores valores proporcionais, com 70,58%, 56,64% e 56,24% respectivamente. Quando se considera os 10 menores valores proporcionais, o padrão demográfico não se configura como um condicionante, tendo em vista que se apresentam nessa classificação os municípios com população inferior a 10.000 habitantes, como Joviânia e Montes Claros de Goiás e outros com população superior a 500.000 habitantes, como nos casos de Goiânia e Aparecida de Goiânia. Entretanto, a questão regional se apresenta novamente, com exceção do caso de Uruaçu, todos os demais municípios nessa situação estão localizados no centro-sul do estado. Os menores valores proporcionais foram registrados em Caçu, Anápolis e Caldas Novas, com 1,47%, 1,59% e 1,76%, respectivamente (MDS, 2017; IBGE, 2017).

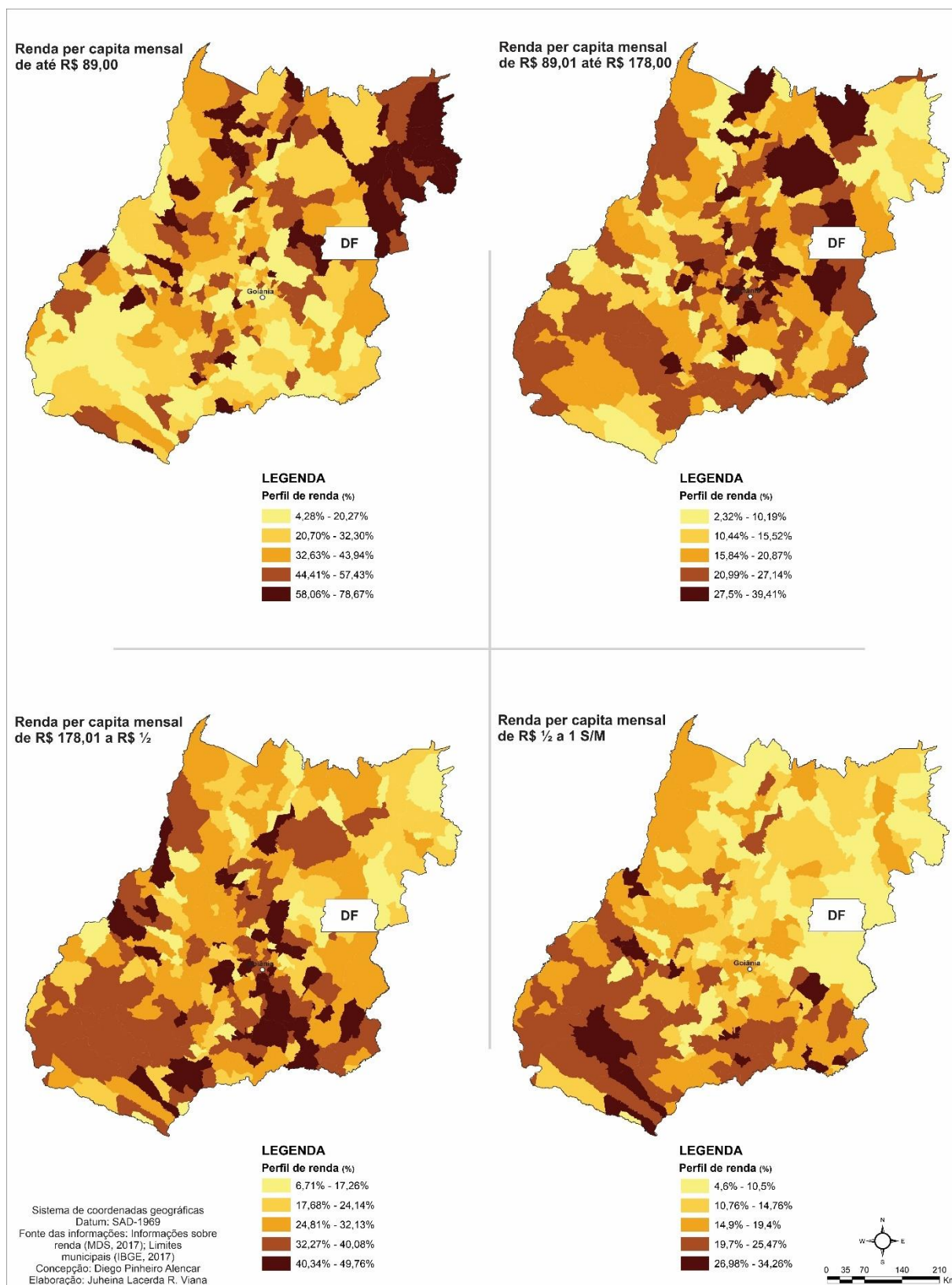


Figura 27. Municípios goianos: perfil de renda segundo o CAD Único do governo federal, 2017
Fonte: MDS, 2017.

Na classificação “entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00” observa-se a predominância de municípios com população abaixo de 20.000 habitantes, com exceção para Luziânia e

Pirenópolis. Os maiores valores percentuais foram registrados em Goianápolis, Cavalcante e Avelinópolis, com 19,95%, 19,89% e 18,44%, respectivamente. No que tange à questão regional, nota-se a predominância dos municípios localizados no centro-sul goiano. Apenas os municípios de Cavalcante e Mara Rosa não estão localizados nessa área. Destaca-se ainda predominância de municípios que se encontram em situações periféricas de ambientes metropolitanos (cinco no total).

No que se refere aos rendimentos “entre 170,01 e ½ salário mínimo” foi predominante os municípios com população inferior a 10.000 habitantes, com exceção para Rubiataba e Senador Canedo. Os maiores valores proporcionais foram registrados em Nova América, Cristinápolis e Palmelo, com 32,74%, 32,22% e 24,63%, respectivamente. Dentre os 10 municípios com maiores valores proporcionais, apenas Alto Paraíso de Goiás não está localizado no Centro-Sul goiano.

Por fim, ao considerar os inscritos com rendimentos “superiores a ½ salário mínimo”, observa-se a predominância de municípios com população inferior a 5.000 habitantes. Apenas os municípios de Ouvidor e Britânia não estão nessa faixa populacional. Os maiores valores proporcionais foram registrados em Cristianópolis, Nova América e Itajá, com 19,74%, 18,79% e 17,64%, respectivamente. Há em comum entre os 10 municípios com maiores valores relativos o fato de todos estarem localizados no Centro-Sul goiano. Dentre a população inscrita no Cadastro Único, 54,26% têm rendimentos de até R\$ 170,00, fato que os colocam como público-alvo do PBF.

3.3 A capilaridade do Bolsa Família em Goiás

Assim como nos demais estados do território nacional, o PBF é o principal instrumento de assistência social de Goiás, seja pelos volumes de recursos repassados ou pelo público contemplado pelo programa. Na década de 1990, a principal estratégia de combate à vulnerabilidade social foi a distribuição de gêneros alimentícios básicos à grupos sociais focalizados, como apresentado por Vilela (2009, online):

Em janeiro de 1995, começamos a resolver os problemas de famílias carentes: 220 mil deixaram de pagar as taxas mensais de água e luz. Em maio, 144 mil começaram a receber, a cada mês, uma suculenta cesta com 28 quilos de alimentos. Em outubro daquele ano, era a vez de a criança experimentar o calor solidário dos novos tempos. Noventa mil crianças pobres, entre zero e seis anos de idade, passaram a receber, a cada manhã, um litro de leite e um pão vitaminado.

As ações executadas pelo governo estadual na década de 1990 enfatizavam o constante controle do Estado frente às demandas da população carente, não apresentando possibilidades para as singularidades do público em questão. Já na transição das décadas de 1990 e 2000, a política de assistência social se diversifica, assumindo objetivos diretos, a exemplo da instituição do Programa Bolsa Universitária (GOIÁS, 1999). Assim como nos demais estados brasileiros, em Goiás, o PBF se caracteriza como principal política governamental que transfere recursos diretamente ao cidadão. A figura 28 indica o volume de recursos transferidos e a quantidade de famílias beneficiadas entre o período de 2004 e 2017.

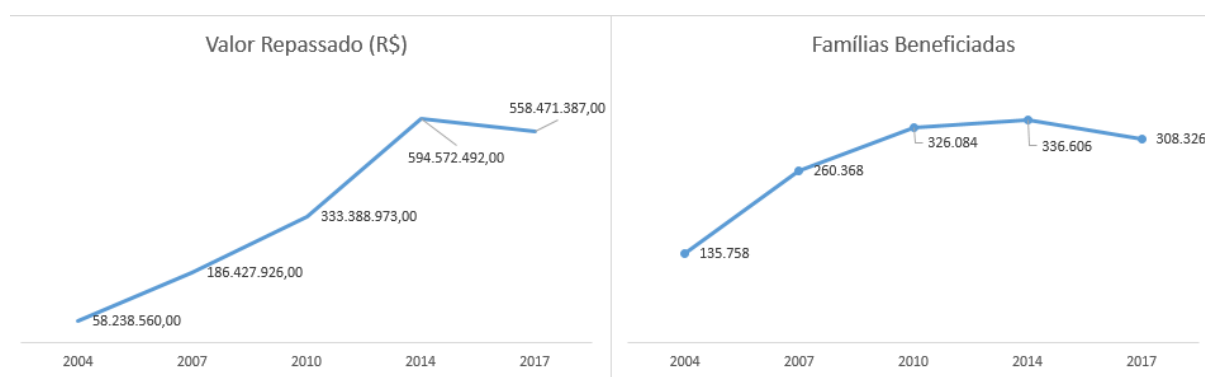


Figura 28. Estado de Goiás: famílias beneficiadas e valores repassados do PBF, 2004 – 2017
Fonte: MDS (2004-2017).

Entre 2004 e 2017, os recursos direcionados a esses indivíduos apresentou uma evolução na ordem de 9,58 vezes. Dentre os períodos selecionados, observa-se o crescimento contínuo de beneficiários e valores repassados entre os anos de 2004 e 2014, ocorrendo corte de investimentos de R\$ 36.101.105 entre 2014 e 2017. Dinâmica semelhante, porém menos acentuada, também ocorre em relação ao número de famílias contempladas do PBF, ocorrendo um crescimento de 2,27 vezes. Entre 2014 e 2017 também foram excluídas do programa 28.280 famílias (MDS, 2017). Observa-se que o período do corte de investimentos em pessoas pobres e/ou extremamente pobres ocorre paralelamente ao período de crescimento do desemprego no Brasil, que variava de 8,5% e 13,7% (IBGE, 2015; IBGE, 2017b).

Nos municípios, o PBF assume distintos níveis de impacto. Se, por um lado, a maior quantidade de recursos absolutos é drenada para os eixos metropolitanos e polos regionais, por outro, os valores proporcionais denotam a relevância desse recurso para a manutenção dos sistemas econômicos e sociais de determinados municípios, predominantemente, pouco populosos e localizados em regiões específicas do território. Em 2017, foram transferidos aos beneficiários do PBF em Goiás um total de R\$ 558.471.387,00, para 308.326 famílias. No estado de Goiás 36,62%, dos valores repassados do PBF, 10 municípios, estão concentrados em

municípios, destes, oito estavam localizados em ambientes metropolitanos, sobretudo no Entorno de Distrito Federal. Goiânia e Aparecida de Goiânia foram os dois únicos representantes da Região Metropolitana de Goiânia. Dentre os maiores repasses, destacam-se Águas Lindas de Goiás (R\$ 44.268.204), Goiânia (R\$ 38.202.308) e Luziânia (R\$ 22.562.372) (MDS, 2017). Anápolis e Rio Verde foram os outros dois municípios que estavam entre os 10 com maiores valores repassados.

Dentre os 10 com maiores valores repassados, ocorre a predominância de municípios com população inferior a 5.000 habitantes, localizados no Centro-Sul goiano. Os menores repasses foram destinados a Anhanguera (R\$ 84.880), Urutaí (R\$ 147.295) e Panamá (R\$ 165.814). Fica evidente que dois aspectos são primordiais na estrutura da distribuição espacial dos recursos do PBF. O primeiro, quando se considera os valores absolutos, refere-se ao padrão demográfico dos municípios. O segundo, quando se considera o valor relativo, seja em aspectos econômicos ou demográficos, diz respeito à localização espacial dos municípios. A Figura 28 indica a relação proporcional entre beneficiados do PBF e população estimada²².

No estado de Goiás 77 municípios apresentaram mais de 30% da população como beneficiária do PBF. A distribuição espacial desses municípios no território está relacionada a dois aspectos elementares. O primeiro diz respeito à questão demográfica. Com exceção dos municípios de Santo Antônio do Descoberto e Águas Lindas de Goiás, todos os demais possuem população inferior a 20.000 habitantes. A situação fica ainda mais acentuada quando consideramos os 10 municípios com maior participação proporcional. Em todos os casos, a população é inferior a 10.000 habitantes, sendo que, desses, sete municípios possuem menos de 5.000 habitantes. Os municípios com valores relativos mais elevados foram Campos Verdes, Montividiu do Norte e Divinópolis de Goiás, com 81,36%, 61,59% e 60,72%, respectivamente. Dentre as menores representações proporcionais, destacam-se Goiânia, Iporá e Catalão, com 5,61%, 6,26% e 6,64%, respectivamente (MDS, 2017; IBGE, 2017). A dinâmica mencionada, já foi abordada por Arrais (2011, p. 30), quando afirmou que “[...] nos municípios menos populosos a proporção desses benefícios é mais representativo”.

²² As informações sobre a quantidade de benefícios do PBF são disponibilizadas por famílias beneficiárias. Para chegar ao valor de beneficiados foi multiplicado o número de famílias beneficiárias por 3,34 (média de pessoas por família no Brasil).

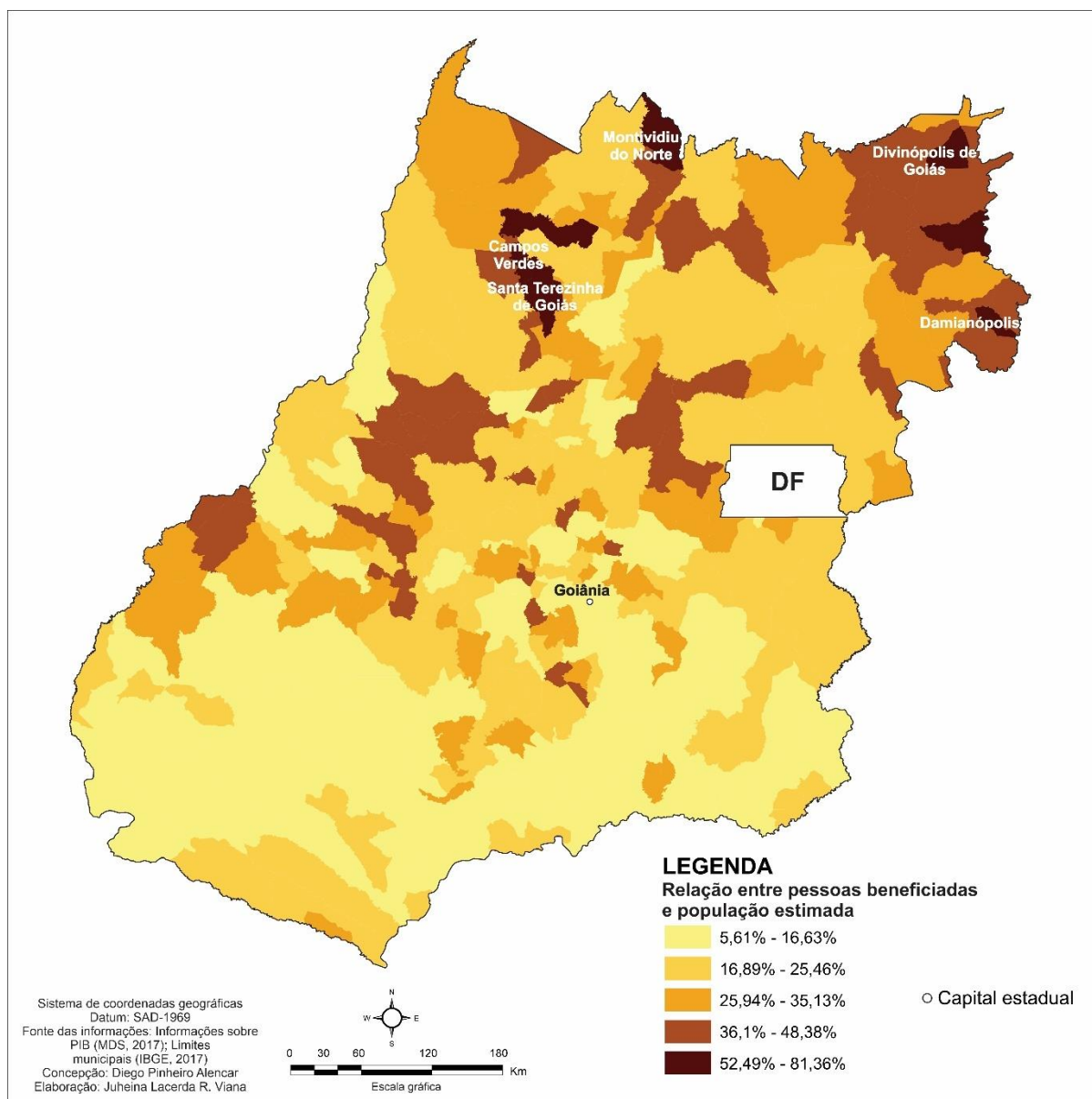


Figura 29. Municípios goianos: relação entre beneficiários do PBF e população estimada, 2017
Fonte: MDS, 2017; IBGE, 2017.

Outro aspecto relevante diz respeito à localização espacial dos municípios com mais de 30% da população como beneficiária do PBF. Dentre as microrregiões com maior percentual de municípios nessa condição, destacam-se Vão do Paranã, com 83,33%, Chapada dos Veadeiros, com 75%, e Porangatu, com 47,37%. Ressalta-se que todos os 10 municípios com maior participação percentual estão localizados nas referidas microrregiões. Por outro lado, as MRs de Catalão, Quirinópolis e Sudoeste de Goiás. As duas primeiras não apresentam nenhum município com a referida faixa de cobertura, apenas Doverlândia possui 30,43% de cobertura (MDS, 2017).

A comparação dos valores repassados do PBF com o PIB a preços correntes dos municípios também nos direciona a três aspectos que corroboram com a compreensão da

importância do PBF na economia municipal. O primeiro diz respeito ao potencial produtivo dos municípios. Dentre os 10 com maior participação percentual, observa-se que apenas o município de Iaciara apresentou PIB superior a R\$100.000.000, sendo que em outros seis casos, o valor era inferior a R\$ 60.000.000 (IBGE, 2015; MDS, 2015). O segundo está associado à dimensão regional, tendo em vista que dos 10 municípios com maior participação, todos estão localizados nas MRs do Vão do Paranã, Chapada dos Veadeiros e Porangatu. O terceiro refere-se à distribuição espacial dos municípios com maior representação percentual, conforme apresentado na figura 30.

A média dos valores proporcionais dos recursos transferidos pelo PBF em relação ao PIB a preços correntes municipal em Goiás é 0,85%, sendo que em 175 municípios o valor é inferior a 1%. Nessa classificação, destacam-se os municípios localizados nas MRs do Sudoeste de Goiás, Quirinópolis e Catalão, nas quais todos os municípios estão contemplados. Dentre os 10 municípios com menores representações, seis se localizam nas referidas MRs. Os municípios com menores valores foram Chapadão do Céu, São Simão e Ouvidor, com 0,05%, 0,06% e 0,08%, respectivamente (MDS, 2015; IBGE, 2015).

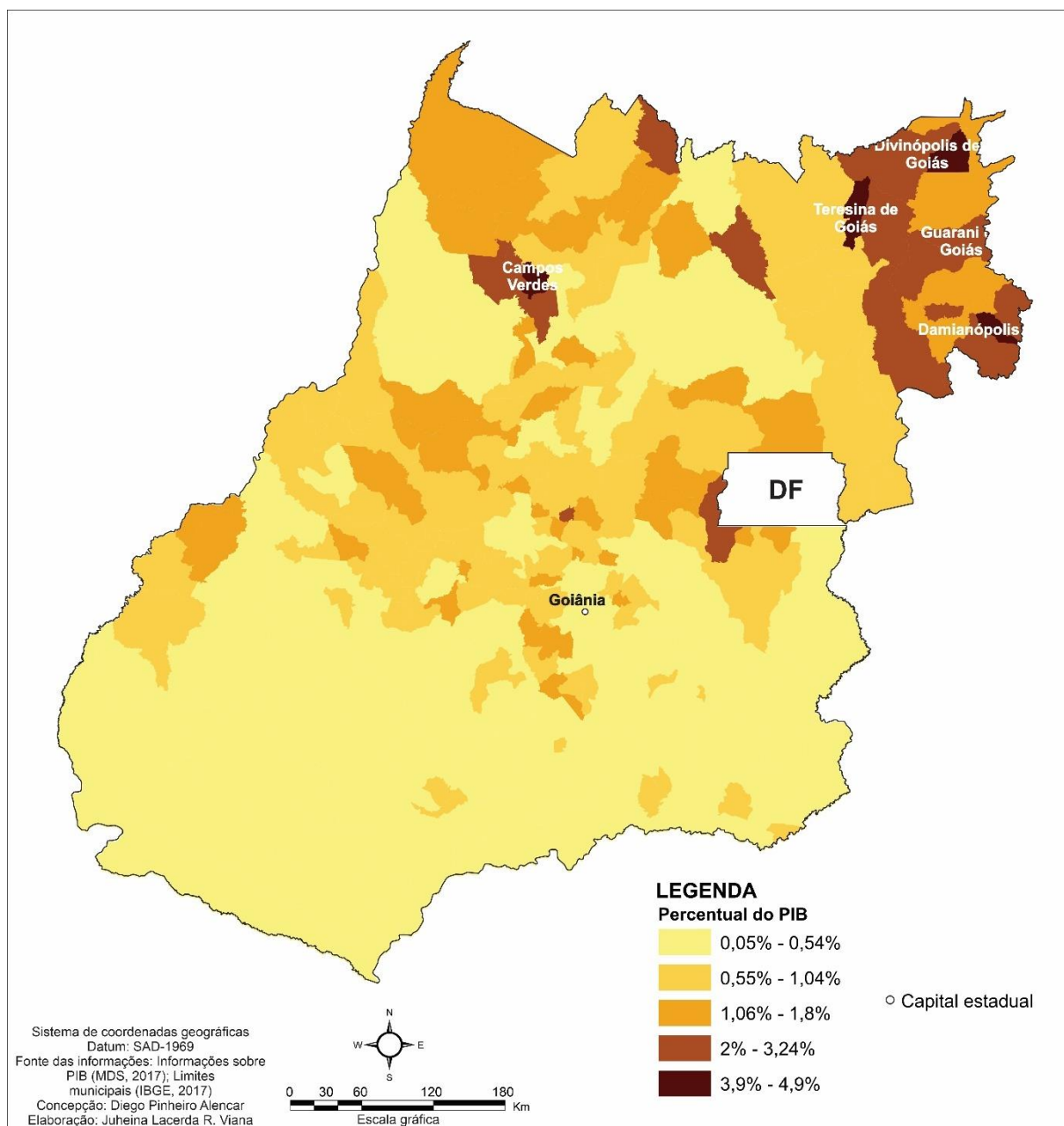


Figura 30. Municípios Goianos: representação do PIB em relação ao PIB municipal, 2015
 Fonte: MDS, 2015; IBGE, 2015.

No sentido oposto, quando se considera a MR do Vão do Paranã, nenhum município possui menos de 1% de representação. Dentre os 10 municípios com maiores representações, todos estão localizados nas MRs do Vão do Paranã, Chapada dos Veadeiros e Porangatu. Os 10 municípios com maiores representações foram Damianópolis, Teresina de Goiás e Campos Verdes, com 4,90%, 4,28% e 4,08%, respectivamente (MDS, 2005; IBGE, 2015).

Quadro 3. Municípios selecionados: atividade de maior valor agregado, 2015

Município		Microrregião	Atividade de maior valor agregado
10 municípios com maior representação proporcional	Damianópolis	Vão do Paranã	Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social
	Teresina de Goiás	Chapada dos Veadeiros	Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social
	Campos Verdes	Porangatu	Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social
	Divinópolis de Goiás	Vão do Paranã	Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social
	Guarani de Goiás	Vão do Paranã	Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social
	Monte Alegre de Goiás	Chapada dos Veadeiros	Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social
	Simolândia	Vão do Paranã	Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social
	Mambai	Vão do Paranã	Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social
	Montividiu do Norte	Porangatu	Pecuária, inclusive apoio à pecuária
	Iaciara	Vão do Paranã	Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social
10 municípios com maior representação proporcional PBF/PIB	Itumbiara	Meia Ponte	Demais serviços
	Perolândia	Sudoeste de Goiás	Agricultura, inclusive apoio à agricultura e a pós colheita
	Alto Horizonte	Porangatu	Indústrias extrativas
	Cachoeira Dourada	Meia Ponte	Eleticidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação
	Davinópolis	Catalão	Eleticidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação
	Goiânia	Goiânia	Demais serviços
	Catalão	Catalão	Indústrias de transformação
	Ouvidor	Catalão	Indústrias de transformação
	São Simão	Quirinópolis	Eleticidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação
	Chapadão do Céu	Sudoeste de Goiás	Agricultura, inclusive apoio à agricultura e a pós colheita

Fonte: IBGE, 2015; MDS, 2015.

Dentre os 10 com menor participação, se constata maior diversidade dos setores produtivos, tendo em vista que são contempladas cinco categorias diferentes como principal fonte de valor agregado. O setor da administração pública não está entre elas. Os municípios com maior participação têm seu perfil produtivo demasiadamente vinculados à esfera da administração pública, uma vez que apenas Montividiu do Norte não apresentou este segmento como o principal agregador, tendo a pecuária a atividade com maior valor agregado.”

A baixa potencialidade dos setores produtivos dos municípios mencionados reflete na reduzida circulação de mercadorias, serviços e recursos financeiros. Neste cenário, é correto afirmar que os recursos provenientes do PBF são salutares para a manutenção e desenvolvimento da economia local. A aquisição de bens duráveis nos municípios goianos reforça essa afirmação.

Tabela 9. Municípios selecionados: evolução dos bens duráveis, 2000-2010

Município		Evolução (%)	Município		Evolução (%)	Município		Evolução (%)
Televisão	Flores de Goiás - GO	74,28	Rádio	Flores de Goiás – GO	65,22	Geladeira ou Freezer	Flores de Goiás - GO	76,96
	Amaralina - GO	64,84		Aruanã – GO	60,48		Amaralina - GO	65,79
	Baliza - GO	63,07		São João d'Aliança - GO	48,52		Guarani de Goiás - GO	64,78
	Vila Boa - GO	60,47		Vila Boa - GO	45,53		Vila Boa - GO	64,72
	Alto Horizonte - GO	60,15		Alvorada do Norte - GO	45,45		Baliza - GO	64,26
	São Domingos - GO	59,9		Goianira - GO	44,09		Buritópolis - GO	63,83
	Campinaçu - GO	58,72		Amaralina - GO	43,78		Mambai - GO	63,82
	Guarani de Goiás - GO	58,58		Nova Crixás - GO	43,44		São João d'Aliança - GO	62,98
	Damianópolis - GO	58,56		Chapadão do Céu - GO	42,24		Campinaçu - GO	60,89
	São João d'Aliança - GO	56,74		Iaciara – GO	41,69		Alto Horizonte - GO	60,47

Fonte: IBGE, 2000-2010.

Os itens selecionados na tabela 9 exemplificam o caráter de autonomia que o PBF possibilita aos beneficiários. Se, tradicionalmente, as transferências de renda direta tinham como elemento exclusivo a subsistência humana, por meio da concessão de alimentos, o PBF possibilitou a contemplação de outras demandas. Não por acaso, as maiores taxas de evolução dos bens duráveis mencionados ocorreram nos municípios localizados nas MRs com maior impacto proporcional do programa. A seleção dos municípios ocorreu pelos 10 com maior evolução percentual dos bens duráveis selecionados entre 2000 e 2010. Nota-se que o acesso ao consumo desses bens foi proporcionalmente mais impactante nas MRs do Vão do Paranã, Chapada dos Veadeiros e Porangatu, tendo em vista a predominância de seus municípios nos cenários apresentados. Quando se considera o acesso à televisão, sete entre os 10 municípios em questão estão localizados nas MRs citadas, com destaque para Flores de Goiás, Amaralina e Baliza, com 74,28%, 64,84% e 63,07% respectivamente. Em relação à evolução dos rádios nos domicílios goianos, os maiores valores foram registrados em Flores de Goiás, Aruanã e São João d'Aliança, com 63,22%, 60,48% e 48,32%, respectivamente. Por fim, quando nos referimos à evolução de geladeiras ou freezer, os municípios que mais se destacaram foram Flores de Goiás, Amaralina e Guarani de Goiás, com 76,96%, 65,79% e 64,78%, respectivamente (IBGE, 2000; IBGE, 2010).

Enfim, por meio de distintos indicadores sociais se observa duas tendências integradas. A primeira trata da vulnerabilidade social ou do impacto do PBF nos municípios goianos diz respeito aos pouco populosos, exceto em casos esporádicos normalmente localizados no Entorno do Distrito Federal. A segunda diz respeito à regionalização dos fenômenos mencionados, na qual as MRs de Porangatu, Vão do Paranã e Chapada dos Veadeiros assumem protagonismo.

3.3.1 O perfil econômico dos municípios selecionados

A seleção da amostragem buscou considerar dois elementos que influenciam ou demonstram a circulação de recursos na economia local. O primeiro considerou a relação da população estimada com a quantidade de beneficiados do PBF. A capitalização financeira dos indivíduos impulsiona o consumo, refletindo no crescimento das vendas no comércio varejista e acesso aos serviços locais. O segundo considerou a relação percentual entre os valores repassados pelo PBF e as receitas orçamentárias municipais. Essa última variável foi selecionada pelo fato de contribuir para a mensuração da intensidade de circulação de serviços

e mercadorias. Para fins de investigação em campo, foram selecionados os quatro municípios com valores percentuais mais representativos de cada aspecto, como indicado na tabela 10.

Tabela 10. Municípios selecionados: critérios para seleção da amostragem

Município	População	Famílias Beneficiárias	% em relação à população	Município	Receitas do Executivo	Valor Repassado (R\$)	% em relação à população
Campos Verdes	3.631	780	21,48	Santa Terezinha de Goiás	R\$12.489.700,38	3.221.630,00	25,79
Amaralina	3.723	651	17,49	Simolândia	R\$10.615.815,58	2.588.441,00	24,38
Divinópolis de Goiás	5.007	832	16,62	Iaciara	R\$17.294.883,77	4.113.872,00	23,79
Damianópolis	3.387	537	15,85	Monte Alegre de Goiás	R\$11.199.744,67	2.579.535,00	23,03

Fonte: IBGE, 2016; MDS, 2016; TCM GO, 2016.

Dentre os municípios selecionados, destacam-se os aspectos demográficos e regionais. O município mais populoso é Iaciara, com 13.675 habitantes. Os demais apresentaram população inferior a 10.000 habitantes. Todos os selecionados estão localizados nas MRs da Chapada dos Veadeiros, Porangatu e Vão do Paranã, como indicado na tabela 10.

A pesquisa em campo buscou mensurar o impacto que o PBF desenvolve na economia dos municípios selecionados, considerando aspectos de fluxo de recursos, estoques de empregos (formais e informais), tipologia das aquisições, origem da clientela, forma de pagamento, dentre outros.

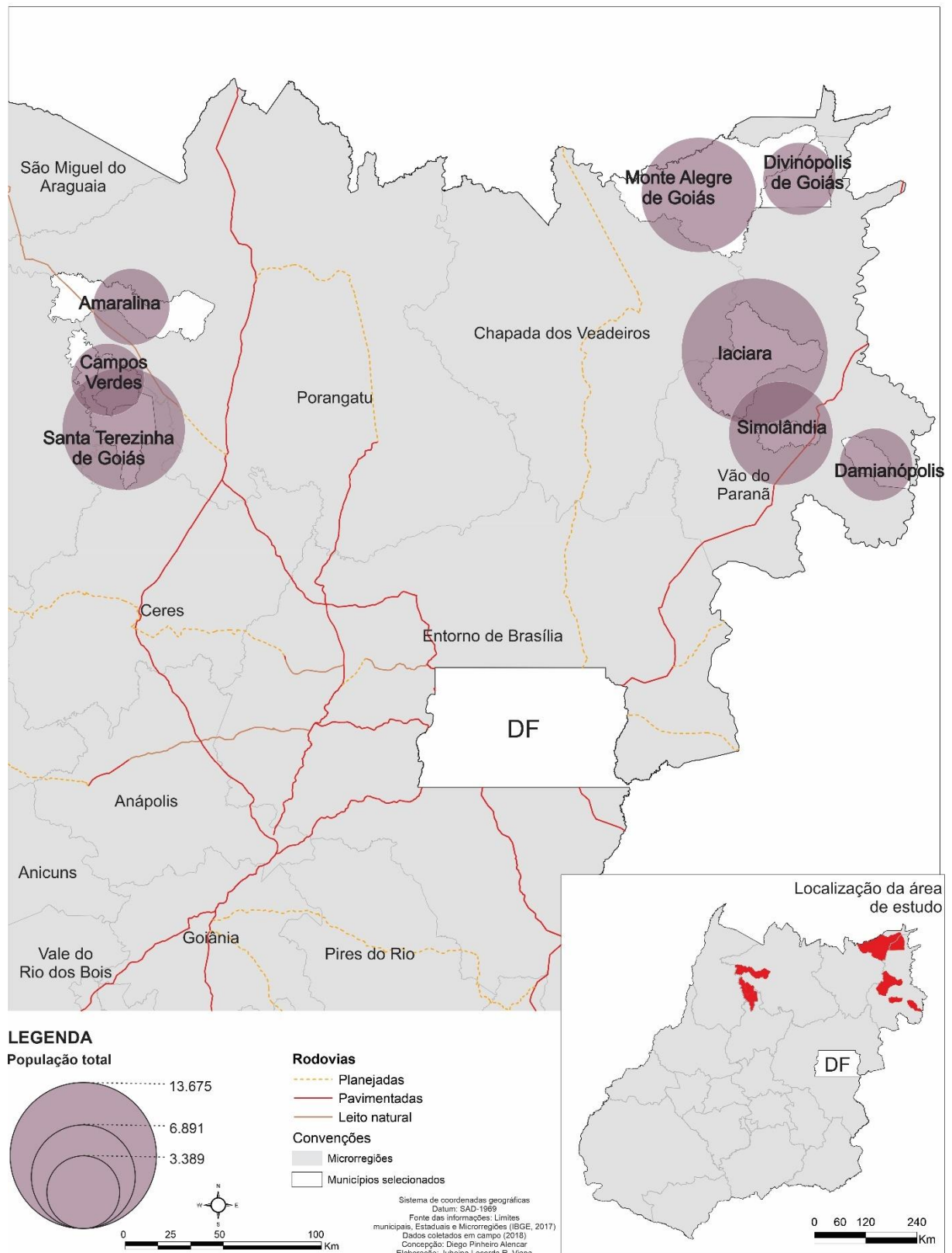


Figura 31. Municípios selecionados: caracterização geral, 2017
Fonte: IBGE, 2017.

Os municípios selecionados totalizam área territorial de 6.251,61 km², com 54.189 habitantes (IBGE, 2017). Os municípios mais populosos são Iaciara (13.675 habitantes) Santa

Terezinha de Goiás (9.622 habitantes) e Simolândia (6.891 habitantes). Os demais municípios apresentam população inferior a 5.000 habitantes (IBGE, 2017). Em todos os municípios ocorre o equilíbrio entre as zonas de moradia, conforme demonstrado na figura 32.

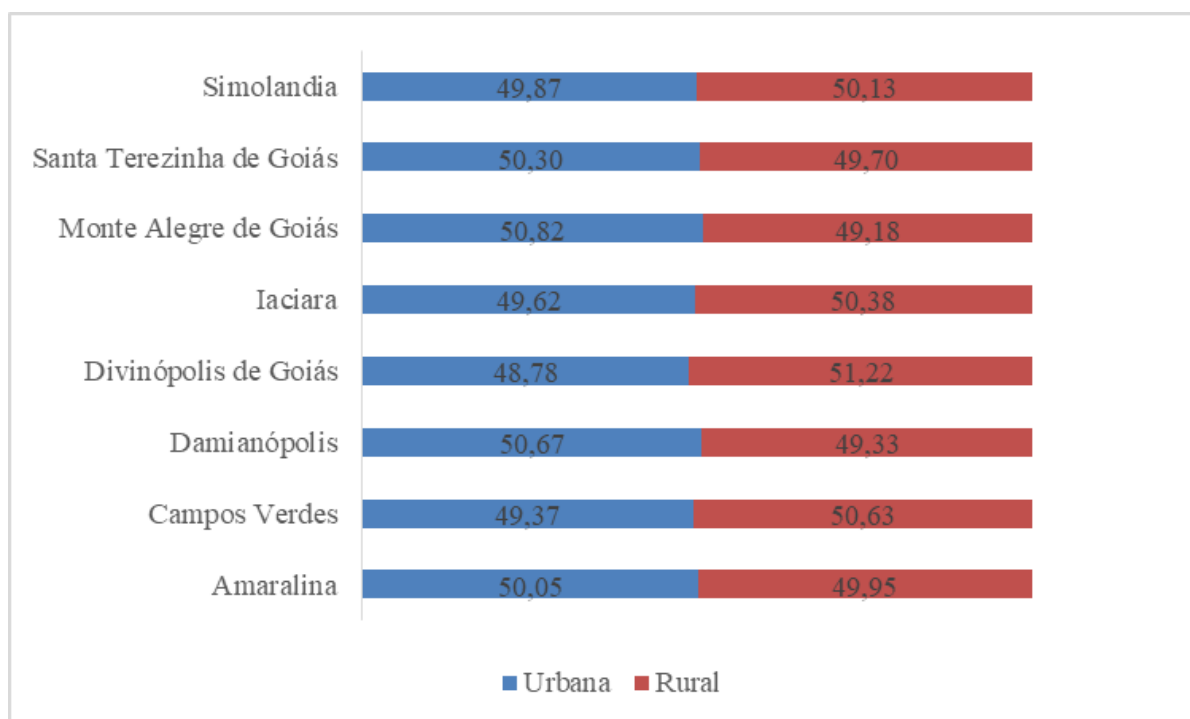


Figura 32. Municípios Selecionados: população por local de residência
Fonte: IBGE, 2010.

A distribuição populacional nas áreas rurais traduz também a espacialização da vulnerabilidade social. Em média, 45,76% da população residente em áreas rurais se encontravam em situação de extrema pobreza, fato que se torna ainda mais sintomático quando se considera casos específicos como, por exemplo, Amaralina e Monte Alegre de Goiás, no qual os indicadores representaram 81,44% e 78,66%, respectivamente (IBGE, 2017). Em Amaralina, a quantidade de famílias residentes em áreas rurais inscritas representou 29,81% do total, enquanto em Monte Alegre de Goiás, apenas 4,01% (MDS, 2017).

Arrais (2017) analisou o impacto da proposta da reforma da previdência social no espaço rural. Segundo o autor, a capitalização dos indivíduos por meio da previdência rural colabora para a redução da vulnerabilidade social no campo e que o impacto da referida reforma seria mais impactante no campo que na cidade “dado a vulnerabilidade dos sistemas produtivos em propriedades pouco capitalizadas e de uma legião de agricultores que, sem terra, sobrevivem de trabalhos ocasionais e/ou de sistemas de arrendamento” (ARRAIS, 2017, p. 10). Mesmo considerando a distinção dos volumes de recursos transferidos entre a aposentadoria rural e o

PBF, é possível afirmar que o corte de recursos também apresenta grande impacto junto às populações rurais. Nessa linha argumentativa, Mattei (2014), considera a relevância do PBF na redução da pobreza em áreas rurais, uma vez que o programa se caracteriza como um complemento de renda para os agricultores familiares.

A taxa geométrica de crescimento populacional também nos chama a atenção pelos baixos valores ou mesmo pelos valores negativos. Considerando a média dos municípios, se apresenta um indicador na ordem de 0,13 negativo, fato que é potencializado pelos municípios de Campos Verdes (-5,42) e Santa Terezinha de Goiás (-0,97). Nota-se também que em nenhum dos outros municípios o crescimento populacional foi superior a 1,75 (média estadual). (IBGE, 2017; IBGE, 2016).

Tabela 11. Crescimento demográfico por faixa etária, 2000 – 2010

Município	0 a 9 anos	10 a 14 anos	15 a 19 anos	20 a 29 anos	30 a 39 anos	40 a 49 anos	50 a 59 anos	60 a 69 anos	70 a 79 anos	acima de 80 anos
Amaralina	-17	-8,05	-10,44	18,68	-10,32	50,14	91,07	38,16	46,25	221,43
Campos Verdes	-60,93	-50,05	-41,23	-45,41	-45,83	-12,82	12,45	22,46	31,62	60,47
Damianópolis	-22,41	-29,78	-36,88	2,95	22,3	13,22	48,93	40,99	50,56	58,82
Divinópolis de Goiás	-13,12	-31,95	-33,73	-4,91	15,31	24,84	21,89	18,85	57,72	71,7
Iaciara	1,79	-6,53	-12,47	8,83	28,7	21,6	52,25	19,38	51,87	85,71
Monte Alegre de Goiás	-13,77	-9,29	-17,3	25,49	22,65	41,78	53,21	24,29	69,14	51,95
Santa Terezinha de Goiás	-36,68	-32,86	-28,5	-19,42	-17,09	10,42	25,32	21,29	34,51	101,25
Simolândia	-5,19	-25,21	-18,7	18,25	20,81	20,27	33,95	21,65	41,73	102,44

Fonte: IBGE, 2000; IBGE, 2010.

A evolução demográfica por faixa etária, traduz, de maneira geral, nos municípios selecionados, os fenômenos de redução das taxas de fecundidade, bem como do envelhecimento populacional. Apenas os municípios de Monte Alegre de Goiás, Amaralina e Iaciara não sofreram redução populacional, apresentando crescimento de 12,16%, 11,71% e 10,02%, respectivamente. Em sentido oposto, destaca-se o caso de Campos Verdes, no qual a população reduziu 37,69% entre 2000 e 2010. No referido município, as faixas etárias que mais decresceram se referiram às crianças e adolescentes, seguida dos jovens e população Economicamente Ativa. O crescimento populacional, ocorre apenas em pessoas com mais de 50 anos, sendo mais acentuado na população com idade superior a 80 anos. Esta tendência também é observada, de maneira menos sistemática, nos demais municípios selecionados.

De acordo com a análise de Oliveira e Januzzi (2005), podemos destacar dois aspectos para compreender os motivos de migração da população jovem e economicamente ativa. O

primeiro diz respeito à motivação de crianças e adolescentes ocorre pela necessidade de acompanhar a família. Em média, 80,22% da população com até 19 anos de idade, migram pelo referido fator (IBGE, 2001). Nessa mesma faixa etária, a migração para estudo representa em média apenas 2,93%, tendo na faixa etária entre 15 e 19 anos um valor correspondente a 6,3%. Quando considerados os indivíduos entre 20 e 54 anos, apenas os que têm entre 20 e 24 não têm como o principal fator motivacional de migração o trabalho. Neste sentido, a disponibilidade de postos de trabalho é determinante nas decisões dos indivíduos que decidem migrar, bem como nos dependentes do núcleo familiar. Não por acaso, o acompanhamento familiar também é mais representativo também na população com idade superior a 55 anos, atingindo uma média de 32,4% (IBGE, 2001).

Os estoques de empregos alteram o perfil demográfico dos municípios. Quanto se considera municípios pouco populosos em regiões com baixa potencialidade dos setores produtivos e de serviços, constata-se o alto índice de participação do setor público em relação às ofertas de empregos formais. Nos municípios selecionados para amostragem, a administração pública representa parte significativa dos estoques de empregos formais.

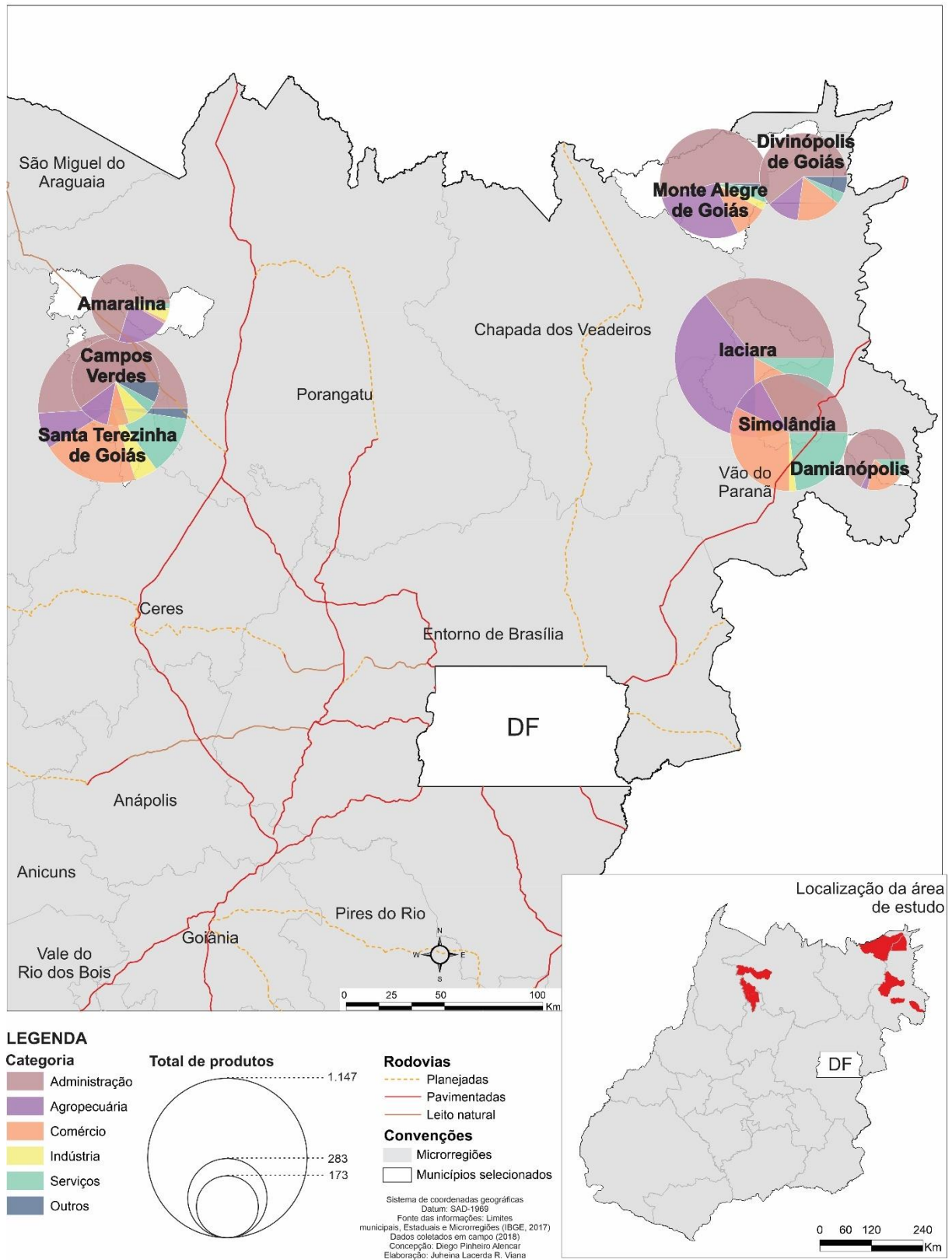


Figura 2. Municípios selecionados: empregos formais por setor de atividade, 2016
Fonte: RAIS/MTE, 2016.

A análise da figura 33 apresenta baixa diversidade dos tipos de empregos nos municípios selecionados. Somente Santa Terezinha de Goiás apresentou vínculos empregatícios em todas

as 12 seções informadas. Em Campos Verdes de Goiás e Amaralina se observou as maiores homogeneidades dos empregos formais, sendo que o primeiro município não registrou vínculo em sete categorias, enquanto o segundo registrou cinco.

A predominância dos empregos formais se concentrou no setor vinculado à administração pública, tendo em média 45,89%. Em todos os municípios é o setor que mais emprega com vínculos formais. O indicador se torna ainda mais considerável ao selecionar casos específicos. Em cinco municípios, mais da metade dos empregos se concentram neste setor, os casos mais sintomáticos são Amaralina, Damianópolis e Divinópolis de Goiás, com representações de 69,10%, 66,10% e 59,27%, respectivamente (MTE, 2016).

Em sequência, destacam-se os setores de agropecuária e comércio varejista²³. O primeiro representa 19,01% do total de empregos formais, já o segundo a corresponde a 15,42% do total. Os valores mais representativos do setor de agropecuária estão localizados em Iaciara, Monte Alegre de Goiás e Amaralina, com 37,21%, 27,21% e 20,83%, respectivamente. Em relação ao comércio varejista, os municípios com maior destaque são Simolândia, Santa Terezinha de Goiás e Damianópolis, com 23,07%, 18,74% e 18,64%, respectivamente (MTE, 2016).

O setor de serviços também apresentou valores consideráveis junto aos estoques de empregos formais, representando 9,36% do total. Em todos os municípios houve registros de empregos neste setor, sendo que os maiores valores proporcionais ocorreram em Simolândia, Santa Terezinha de Goiás e Damianópolis, com 20,88%, 12,06% e 9,60%, respectivamente (MTE, 2016).

Por fim, é possível observar que setores que tradicionalmente movimentam a economia municipal apresentam valores modestos, como nos exemplos da indústria de transformação e construção civil. No primeiro caso, sua participação no total de vínculos empregatícios correspondeu a 2,55%. Apenas o município de Damianópolis não apresentou nenhum registro. Na construção civil, a representatividade é ainda menor, representando apenas 0,23%, destaca-se ainda que apenas os municípios de Santa Terezinha de Goiás e Simolândia apresentaram vínculos empregatícios nesse setor (MTE, 2016).

²³ Agricultura, silvicultura, criação de animais, extração vegetal e pesca.

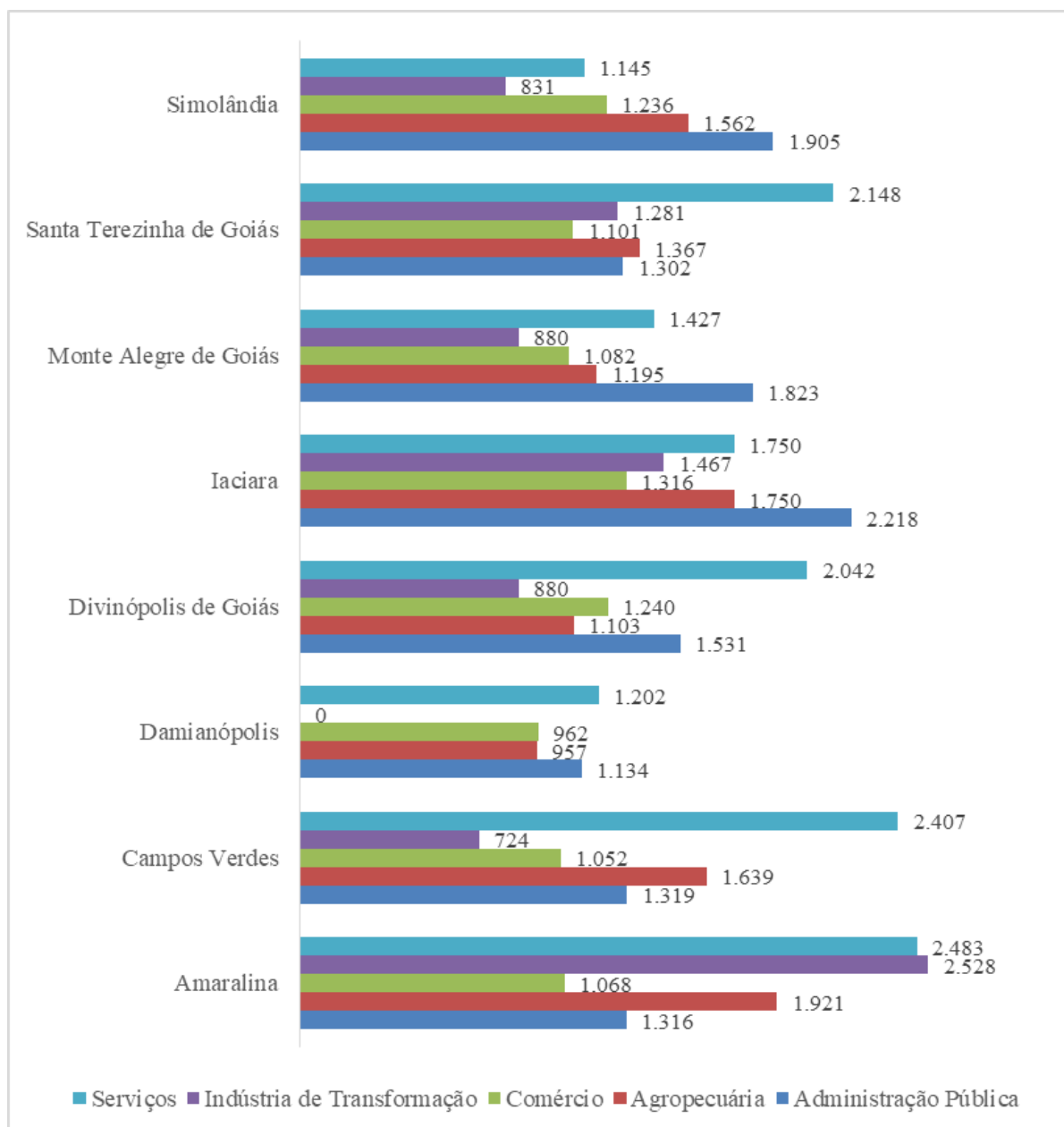


Figura 34. Municípios selecionados: rendimento médio por tipologia do emprego (R\$), 2016
Fonte: MTE, 2016.

O rendimento médio nos direciona à compreensão dos postos de trabalho mais bem remunerados nos municípios. De maneira geral, o setor de serviços e administração pública foram os maiores valores médios R\$ 1.826 e R\$ 1487, respectivamente. O setor de serviços foi o mais representativo nos municípios de Campos Verdes, Damianópolis, Divinópolis de Goiás e Santa Terezinha de Goiás. A administração pública foi mais representativa em Iaciara, Monte Alegre de Goiás e Simolândia. Por fim, a indústria de transformação é o segmento mais representativo no município de Amaralina (MTE, 2016).

Embora os valores médios sejam um indicador que colabore para a compreensão dos estoques de empregos com maior valorização, não apresenta o impacto geral dos rendimentos provenientes dos empregos formais para a economia municipal.

Tabela 12. Municípios selecionados: rendimentos por tipo de emprego (R\$), 2016ⁱ

Município	Administração Pública	Agropecuária	Comércio	Serviços	Demais Empregos
Amaralina	261.929,77	115.270,80	4.270,40	14.898,84	21.359,52
Campos Verdes	278.209,83	67.179,73	29.450,12	36.101,10	72.481,20
Damianópolis	132.640,56	5.742,30	31.743,03	20.439,78	4.406,12
Divinópolis de Goiás	323.114,85	46.311,72	71.913,04	30.629,55	33.636,46
Iaciara	900.702,88	794.627,12	255.317,58	155.760,68	7.420,96
Monte Alegre de Goiás	535.844,40	180.472,18	58.440,96	35.686,25	27.447,84
Santa Terezinha de Goiás	670.457,90	108.008,80	233.320,84	279.256,90	111.251,27
Simolândia	390.578,30	95.277,73	245.878,43	163.755,02	18.954,91

Fonte: MTE, 2016.

A administração pública é a principal fonte de recursos para pagamento via emprego. Em 2016, 50,85% dessa espécie de recurso está vinculada à administração pública. Em todos os municípios, essa foi a principal fonte de pagamento de salários via emprego formal. Nos municípios de Damianópolis, Monte Alegre de Goiás e Divinópolis de Goiás foram localizados os maiores valores proporcionais, com 68,03%, 63,95% e 63,91%, respectivamente (MTE, 2016).

O setor agropecuário é o segundo de maior peso nos municípios, sendo responsável por 20,56% dos salários pagos via emprego formal nos municípios. Os municípios com valores mais representativos percentualmente foram Iaciara, Amaralina e Monte Alegre de Goiás, com 37,59%, 27,59% e 21,54%, respectivamente. Já o comércio é o terceiro setor com maior volume de pagamentos, sendo responsável por 13,54% dos pagamentos totais. As maiores representações ocorreram em Simolândia, Santa Terezinha de Goiás e Damianópolis, com 26,89%, 16,64% e 16,28%, respectivamente. Por fim, o setor de serviços é responsável por 10,72% dos rendimentos vinculados aos empregos formais. Os municípios com maiores participações foram Santa Terezinha de Goiás, Simolândia e Damianópolis, com 19,91%, 17,91% e 10,48%, respectivamente (MTE, 2016).

Outra categoria de emprego – o trabalho informal – também é relevante para a mensuração da composição dos rendimentos municipais, entretanto, ela não é considerada nos dados disponibilizados pelo MTE. No Brasil, 36,34% dos trabalhadores brasileiros estão agrupados em condição de informalidade, não contribuindo para os institutos de previdência (PNAD, 2018).

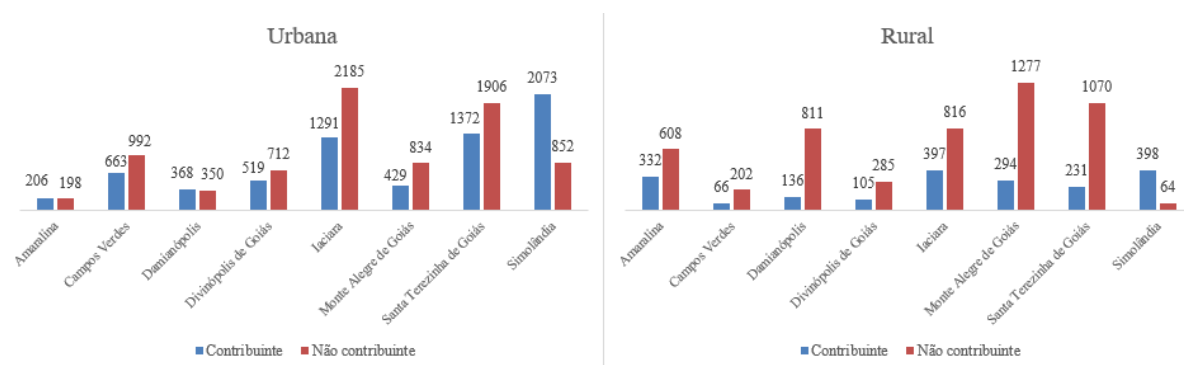


Figura 35. Municípios selecionados: condição de contribuição para instituto de previdência oficial em qualquer trabalho por local de residência, 2010
Fonte: IBGE, 2010.

A figura 35 indica a predominância de trabalhadores que não contribuem para os institutos oficiais de previdência, tendo como “não contribuintes” o percentual de 59,71%. O fenômeno é ainda mais acentuado em áreas rurais, em que 72,38% dos trabalhadores declararam não contribuir para nenhum tipo de regime previdenciário. Dos municípios selecionados, apenas Simolândia apresentou maior quantidade de contribuintes em áreas rurais. Por outro lado, Damianópolis, Santa Terezinha de Goiás e Monte Alegre de Goiás apresentaram os maiores índices proporcionais de não contribuintes nas áreas rurais, 85,64%, 82,24% e 81,29% respectivamente. Na zona urbana, 53,70% dos trabalhadores também são “não contribuintes”, sendo que apenas nos municípios de Simolândia, Damianópolis e Amaralina ocorreram maiores quantidades de contribuintes, com 70,87%, 51,25% e 50,99%, respectivamente. Em contrapartida, nos municípios de Iaciara, Campos Verdes e Divinópolis de Goiás ocorreram as maiores incidências de não contribuição, com 62,86%, 59,94% e 57,84%, respectivamente (IBGE, 2010).

3.3.2 Caracterização dos beneficiários do PBF

O PBF é um programa predominantemente urbano, seja pelo local de residência dos beneficiários ou pelo direcionamento do consumo nas cidades. Todavia, na amostragem é perceptível a relevância do programa em casos específicos como, por exemplo, nos municípios de Amaralina e Divinópolis de Goiás, que apresentam 202 e 172 beneficiários contemplados nas áreas rurais. Nota-se também a relevância do programa para a população Quilombola, sobretudo no município de Monte Alegre de Goiás, no qual 340 benefícios contemplaram esse grupo, como indicado na tabela 13.

Tabela 13. Municípios Seleccionados: grupos populacionais beneficiários do PBF, 2019

Município	Quilombola	Indígena	Outros	Agricultores familiar	Assentadas	Acampadas
Amaralina	-	-	1	-	194	8
Campos Verdes	-	-	-	-	-	-
Damianópolis	-	-	-	2	1	-
Divinópolis de Goiás	30	-	-	90	80	2
Iaciara	35	-	-	2	-	-
Monte Alegre de Goiás	340	-	-	11	29	37
Santa Terezinha de Goiás	-	-	-	2	20	3
Simolândia	1	-	1	32	33	1

Fonte: MDS, 2019.

A caracterização inicial dos beneficiários do PBF ocorre inicialmente mediante os níveis de rendimento per capita. As informações apresentadas na Figura 36 indicam que ocorre o predomínio de pessoas em situação de extrema pobreza nos municípios seleccionados. O percentual de pessoas com rendimento de até R\$ 89,00 mais baixo ocorreu em Monte Alegre de Goiás, mesmo assim representando mais de um terço da população estimada. Destacam-se os casos dos municípios de Campos Verdes, Divinópolis de Goiás e Damianópolis, que apresentaram os maiores índices, todos com indicadores superiores a 60%.

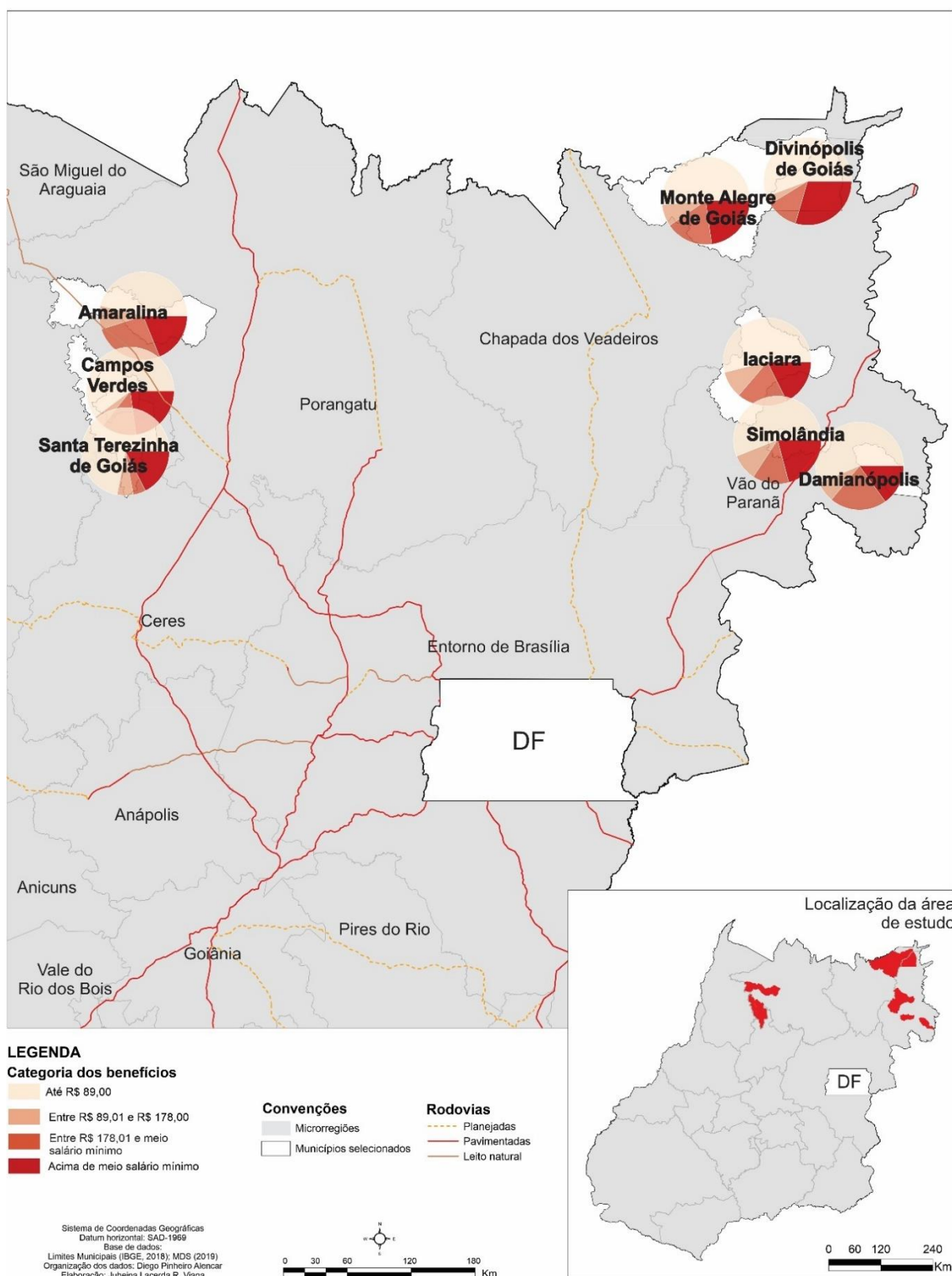


Figura 36. Municípios selecionados: população por rendimento segundo o cadastro único, 2016
Fonte: IBGE, 2018; MDS, 2019.

Considerando este perfil de renda da população dos municípios, nota-se o predomínio de pessoas aptas a se cadastrar no PBF. Outra relação a ser observada é a propensão dos grupos

populacionais que têm renda per capita inferior a R\$ 89,00 receberem o benefício variável vinculado à extrema pobreza. Nos municípios selecionados foram emitidos 3.939 benefícios desse tipo, o que representou 24,85% dos benefícios variáveis. Os municípios de Santa Terezinha Goiás e Campos Verdes foram os que registraram maiores quantitativos absolutos, com 871 e 567 benefícios (MDS, 2019).

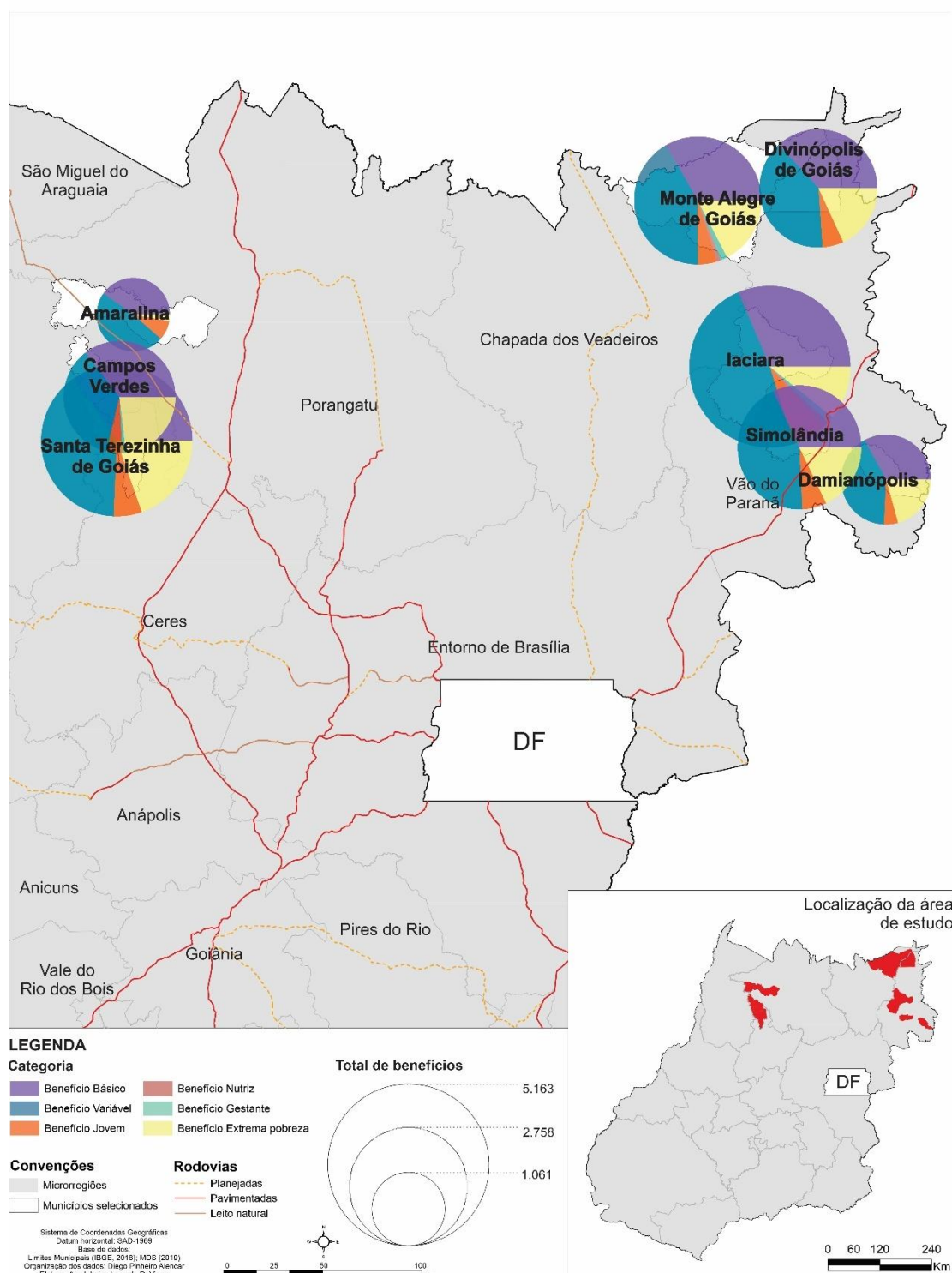


Figura 37. Municípios selecionados: categoria dos benefícios emitidos, 2019

Fonte: MDS, 2019.

A figura 37 apresenta a tipologia dos benefícios emitidos em 2019. Nota-se que em todos os casos os benefícios variáveis são mais representativos que os básicos que, por sua vez, representam em média 34,22% do total. Dentre os benefícios variáveis como menores representatividades, destacam-se o Gestante (248) e Nutriz (235), que juntos representam 2,03% do total de emissões. Essa informação contrapõe estereótipos comuns que vinculam as beneficiárias do PBF com a intencionalidade de gestação para fins lucrativos. Dentre os benefícios vinculados aos jovens em idade escolar, foram emitidos 1.407. Esse indicador contribui diretamente para a compreensão de fenômenos educacionais, a exemplo da assiduidade e evasão dos beneficiários.

Tabela 14. Municípios selecionados: informações sobre a condicionalidade educação, 2019

Município	Educação			
	Total	Acima do exigido	Abaixo do exigido	Sem informação
Amaralina	369	369	-	24
Campos Verdes	563	555	8	36
Damianópolis	389	387	2	37
Divinópolis de Goiás	633	614	19	97
Iaciara	1.564	1.534	30	95
Monte Alegre de Goiás	899	862	37	65
Santa Terezinha de Goiás	808	800	8	327
Simolândia	787	783	4	85

Fonte: MDS, 2019.

Tabela 15. Municípios selecionados: informações sobre a condicionalidade saúde, 2019

Município	Mulheres			Crianças	
	Gestantes	Gestantes com pré natal	Total	Vacinação em dia	Dados Nutricionais
Amaralina	20	20	153	153	153
Campos Verdes	20	20	239	239	239
Damianópolis	17	17	123	123	123
Divinópolis de Goiás	18	18	251	251	251
Iaciara	70	70	671	671	670
Monte Alegre de Goiás	61	61	536	536	536
Santa Terezinha de Goiás	45	45	528	528	528
Simolândia	11	11	262	262	262

Fonte: MDS, 2019.

As tabelas 14 e 15 indicam a cumprimento das condicionalidades saúde e educação. Na condicionalidade educação, em média 12,97% do público-alvo não foi acompanhado. Dentre os alunos acompanhados, apenas 1,56% não obtiveram frequência escolar acima do exigido. Os indicadores são ainda mais satisfatórios quando considerados o acompanhamento das gestantes e nutrizes, em que apenas um caso não foi acompanhado (nutriz em Iaciara). (MDS, 2019).

3.3.3 O impacto econômico na economia local

Para os municípios selecionados foi transferido, em 2017, via recurso do PBF, o valor total de R\$ 1.022.452,66 (MDS, 2017). Comparando o valor médio mensal do recurso com o total de salários pagos pelos empregos formais chega-se a 15,22% do total, sendo inferior apenas aos rendimentos provenientes da administração pública e agropecuária²⁴. A figura 38 apresenta a dinâmica mencionada.

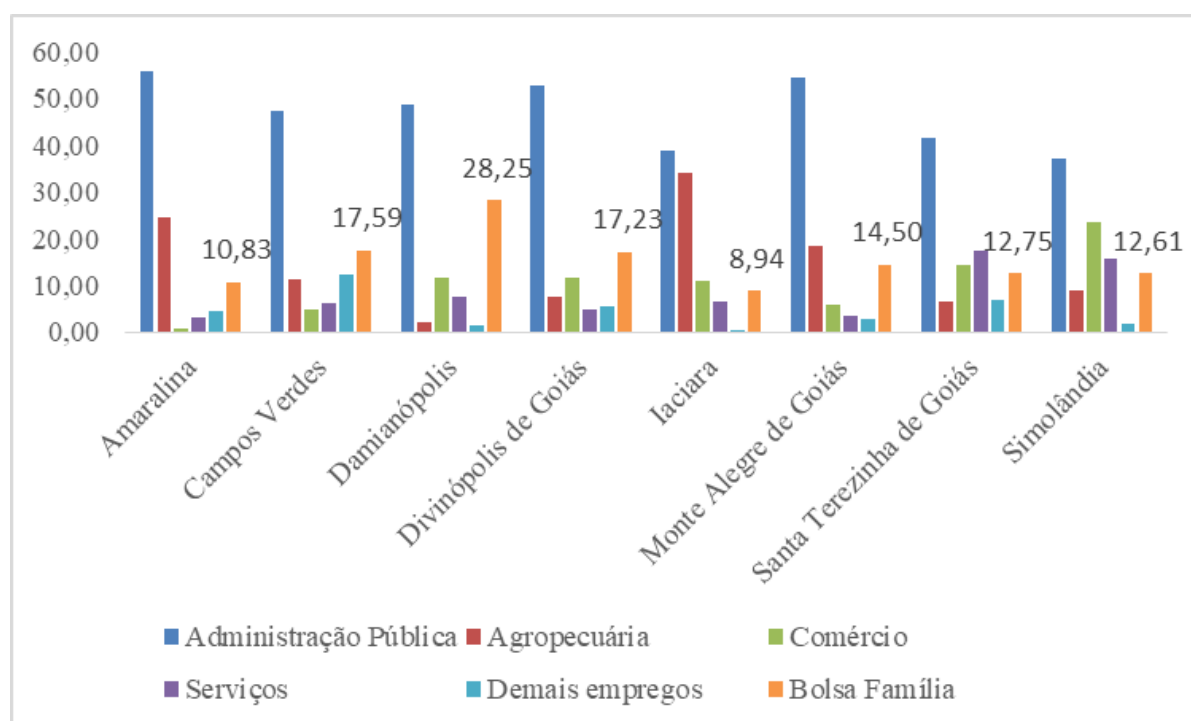


Figura 38. Participação do PBF em relação aos rendimentos provenientes dos empregos formais, 2016
Fonte: MDS, 2016; MTE, 2016.

Os valores repassados pelo PBF aos indivíduos se configuram como relevante instrumento de potencialização da economia local, haja vista que a capitalização da população

²⁴ Foi acrescentado junto aos rendimentos por tipo de emprego o valor médio mensal transferido aos municípios por meio do PBF.

local impulsiona as vendas no comércio varejista, bem como a utilização dos estabelecimentos de serviço. Mensurando o impacto, nota-se que o PBF tem representatividade semelhante à dos demais setores da economia, exceto à administração pública. Nos municípios de Campos Verdes, Damianópolis e Divinópolis de Goiás, esses recursos se caracterizam como a segunda principal fonte de renda formal. Em Amaralina, Monte Alegre de Goiás e Santa Terezinha de Goiás, esses recursos são a terceira principal fonte de renda. Por fim, em Iaciara e Simolândia, eles ocupam o quarto principal posto de renda (MDS, 2016; MTE, 2016).

Considerando a escala dos municípios selecionados, observou-se a baixa oferta ou mesmo a ausência de determinadas linhas de produtos, sobretudo aqueles considerados de “primeira linha”. Neste cenário, os indivíduos com maiores rendimentos mensais têm a possibilidade de adquirir os produtos de consumo imediato em municípios com maior diversidade de supermercados. Quando considerado os bens duráveis, esse fenômeno é ainda mais perceptível, tendo em vista dois elementos. O primeiro decorrente da facilidade ao acesso de cartões de créditos, que se correlaciona diretamente com a expansão das vendas desenvolvidas em espaços virtuais. Considerando o perfil de renda e instrução dos beneficiários do PBF, é possível apontar para a predominância do consumo nos estabelecimentos comerciais e de serviços local. Ao todo, foram aplicados 68 questionários em estabelecimentos comerciais e de serviços diversos. O Quadro 4 indica o perfil dos estabelecimentos que compuseram a amostragem da respectiva pesquisa.

Quadro 4. Caracterização geral dos estabelecimentos selecionados

	Estabelecimento	Tipo	Rede	Área (m²)	Caixas	Estacion.	Aluguel		Estabelecimento	Tipo	Rede	Área (m²)	Caixas	Estacion.	Aluguel
Monte Alegre de Goiás	Estabelecimento 1	Supermercado	não	150	2	não	sim	Santa Terezinha de Goiás	Estabelecimento 37	Construção	não	100	1	não	não
	Estabelecimento 2	Farmácia	não	40	1	não	não		Estabelecimento 38	Farmácia	não	80	1	não	não
	Estabelecimento 3	Farmácia	sim	200	2	sim	sim		Estabelecimento 39	Supermercado/Construção	sim	700	9	não	não
	Estabelecimento 4	Vestuário	não	50	1	não	não		Estabelecimento 40	Padaria	não	30	1	não	não
	Estabelecimento 5	Vestuário	não	40	1	não	sim		Estabelecimento 41	Sorveteria	não	50	1	não	não
	Estabelecimento 6	Farmácia	não	80	1	não	sim		Estabelecimento 42	Açougue	não	60	1	não	não
	Estabelecimento 7	Açougue	não	60	1	não	não		Estabelecimento 43	Farmácia	não	15	1	não	não
	Estabelecimento 8	Padaria	não	50	1	não	não		Estabelecimento 44	Vestuário	não	10	1	não	sim
	Estabelecimento 9	Amarinho	não	30	1	não	não		Estabelecimento 45	Açougue	não	20	1	não	sim
Simolândia	Estabelecimento 10	Açougue	não	70	1	não	não	Campos Verdes	Estabelecimento 46	Distribuidora de Gás	sim	100	1	não	sim
	Estabelecimento 11	Materiais de Construção	não	150	1	não	não		Estabelecimento 47	Supermercado	não	200	1	sim	não
	Estabelecimento 12	Vestuário	não	60	1	não	não		Estabelecimento 48	Padaria	não	48	1	não	não
	Estabelecimento 13	Agropecuária	não	300	1	não	não		Estabelecimento 49	Agropecuária	não	80	1	não	não
	Estabelecimento 14	Frutaria	não	90	1	não	não		Estabelecimento 50	Farmácia	não	50	1	não	não
	Estabelecimento 15	Farmácia	não	70	1	não	não		Estabelecimento 51	Açougue	não	60	1	não	sim
	Estabelecimento 16	Farmácia	não	80	1	não	não		Estabelecimento 52	Salão	não	30	1	não	não
	Estabelecimento 17	Açougue	não	50	1	não	não		Estabelecimento 53	Açougue	não	70	1	não	não
	Estabelecimento 18	Supermercado	não	70	1	não	não		Estabelecimento 54	Vestuário	não	30	1	não	sim
	Estabelecimento 19	Eletrodomésticos	sim	300	1	não	não		Estabelecimento 55	Distribuidora de Gás	sim	120	1	não	não
	Estabelecimento 20	Vestuário	não	40	1	não	não		Estabelecimento 56	Loja de Móveis	não	300	1	não	não
	Estabelecimento 21	Salão	não	40	1	não	sim		Estabelecimento 57	Mercearia	não	80	1	não	não
Iaciara	Estabelecimento 22	Açougue	não	30	1	não	sim	Amaralina	Estabelecimento 58	Posto de Combustível	não	450	1	não	não
	Estabelecimento 23	Eletrodomésticos	sim	200	2	não	sim		Estabelecimento 59	Açougue	não	100	1	não	não
	Estabelecimento 24	Vestuário	não	60	1	não	sim		Estabelecimento 60	Lotérica	sim	120	3	não	não

	Estabelecimento 25	Açougue	não	50	1	não	sim	Estabelecimento 61	Padaria	não	40	1	não	não
	Estabelecimento 26	Supermercado	não	200	1	não	sim	Estabelecimento 62	Material de Construção	não	600	1	sim	não
	Estabelecimento 27	Supermercado	não	400	2	não	não	Estabelecimento 63	Supermercado	não	150	1	não	não
	Estabelecimento 28	Agropecuária	não	100	1	sim	sim	Estabelecimento 64	Supermercado	não	400	7	sim	não
	Estabelecimento 29	Casa de pesca e pet shop	não	50	1	não	sim	Estabelecimento 65	Vestuário	não	40	1	não	não
	Estabelecimento 30	Salão/ barbearia	não	30	1	não	sim	Estabelecimento 66	Eletrodomésticos	sim	250	1	não	não
	Estabelecimento 31	Agropecuária	não	40	1	não	não	Estabelecimento 67	Agropecuária	não	80	1	sim	não
	Estabelecimento 32	Supermercado	não	500	3	não	não	Estabelecimento 68	Revendedora de Gás	sim	120	1	não	não
Divinópolis de Goiás	Estabelecimento 33	Vestuário	não	20	1	não	não	A visita aos estabelecimentos ocorreu em duas etapas. A primeira entre os períodos de 25/02/2018 e 28/02/2018 nos municípios de Simolândia, Iaciara, Damiãoópolis, Divinópolis de Goiás e Monte Alegre de Goiás. A segunda, entre os dias 01/08/2018 e 03/08/2018, nos municípios de Santa Terezinha de Goiás, Campos Verdes e Amaralina.						
	Estabelecimento 34	Açougue	não	40	1	não	não							
	Estabelecimento 35	Farmácia	não	70	1	não	não							
	Estabelecimento 36	Amarinho	não	30	1	não	não							

Fonte: Trabalho de campo realizado pelo autor em 2018.

Os estabelecimentos selecionados para aplicação dos questionários se caracterizavam predominantemente por estabelecimentos de abrangência local. Raros foram os casos da presença de redes comerciais, exceto quando considerado postos de combustível e distribuidoras de gás. Quando se considera a área média dos estabelecimentos se apresenta 124m². Tal valor é impulsionado pela presença de postos de combustível, distribuidoras de gás, supermercados e lojas de materiais de construção. Considerando apenas esses tipos de estabelecimentos, a área média é de 325m². Por outro lado, ocorre o predomínio de estabelecimentos com áreas inferiores a 100m², o que corresponde a 64,70% do total. Os estabelecimentos com menores áreas médias foram os açougues, armarinhos e salões/barbearias, correspondendo a 42,91m². Os menores estabelecimentos encontrados foram duas lojas de vestuário, ambas com aproximadamente 20m², uma em Divinópolis de Goiás e a outra em Santa Terezinha de Goiás. Vale destacar que os estabelecimentos se configuravam como uma extensão do domicílio, a primeira, dividindo espaço com a garagem da residência. Já o estabelecimento de maior área construída se localizava em Santa Terezinha de Goiás, sendo composto por uma rede local composta de supermercado/agropecuária/materiais de construção, totalizando aproximadamente 700 m² de área construída.

A condição de ocupação do estabelecimento ocorre predominantemente por propriedades particulares, com representação de 73,53%. Não raro, o entrevistado argumentava que em caso de efetuar pagamento de aluguel, seria mais conveniente o encerramento das atividades. Ainda é possível observar no Quadro 8 que apenas uma pequena quantidade (5) dos estabelecimentos possuem estacionamento próprio, fato que está correlacionado com a baixa quantidade de veículos automotores nos municípios selecionados.

O tipo de estabelecimento mais presente na amostragem diz respeito aos açougues, 12 no total. Em seguida, aparecem supermercados, lojas de vestuário e farmácias, todo com nove estabelecimentos cada. A forte presença dos açougues ocorre, sobretudo, por serem regiões cujas atividades pecuárias estão contempladas dentre as principais, seja no perfil de frigoríficos,

como, por exemplo, no caso de Iaciara, ou como na maioria dos municípios, como atividades vinculadas aos pequenos produtores. Apenas um dos estabelecimentos do tipo “açougue” não apresentou na população local seu principal nicho de mercado, estando localizado em Amaralina, tinha como foco central a distribuição de carne bovina para os mercados dos municípios de Uruaçu e Porangatu.

Os supermercados são responsáveis pela centralização dos produtos básicos comercializados nos municípios, exceto pela venda de carnes bovinas. Itens de cesta básica, produtos de limpeza e higiene pessoal são adquiridos neste tipo de estabelecimento. Os perfis encontrados se caracterizaram pela venda de produtos de consumo básico, não possuindo as mercadorias de “primeira linha” de determinadas marcas. Nota-se o predomínio de pequenos mercados, haja vista, por exemplo, a pequena quantidade de caixas para o atendimento do público. Em quatro casos, o estabelecimento apresentava apenas uma opção. Os estabelecimentos com maior número de caixas estão localizados nos municípios de Santa Terezinha de Goiás (9) e Damianópolis (5)²⁵.

As lojas de vestuário se apresentaram, na maioria das vezes, como estabelecimentos com pequena área construída e que dividem espaço com cômodos da própria residência. A origem dos produtos variou desde roupas usadas até produtos adquiridos no município de Goiânia. O maior estabelecimento está situado no município de Simolândia, possuindo área construída de aproximadamente 70m² e apenas um caixa para atendimento, fato que denota a baixa procura por produtos. Neste município específico, além da baixa circulação de recursos financeiros e da baixa diversidade de estabelecimentos desse tipo, ainda é possível observar como empecilho para as vendas a proximidade com o município de Posse, que apresenta maior diversificação de produtos relacionados ao vestuário. Os menores estabelecimentos foram localizados nos municípios de Amaralina e Divinópolis de Goiás, ambos com aproximadamente 20m² de área construída. Esse perfil de estabelecimento é acionado pela população local, principalmente em períodos de festividade, seja em datas coletivas ou individuais, como por exemplo, aniversários. Ao longo do ano, a comercialização deste tipo de mercadoria é demasiadamente baixa. Nas palavras da vendedora e proprietária do estabelecimento no município de Amaralina, “chega-se a passar uma semana inteira sem vender nenhuma blusinha”.

²⁵ Em Santa Terezinha de Goiás, no estabelecimento mencionado, funcionava também uma loja de material de construção e uma casa agropecuária,

Os empregos gerados pelos estabelecimentos selecionados foram agrupados em três categorias, “formal”, “informal” e “núcleo familiar”. Foi possível observar que essa questão foi a que mais causou desconforto nos entrevistados. Mesmo com esse cenário, a questão é posta com o intuito de compreender como os recursos oriundos do PBF, inseridos em municípios cuja economia é demasiadamente dependente do setor público, podem dinamizar a geração de empregos nas diferentes categorias.

Nos estabelecimentos selecionados havia 244 trabalhadores, entre eles proprietários e empregados, tendo 70,08% dos casos declarados como empregos formais. Em seguida, os trabalhadores informais representam 21,31% do total, restando os trabalhadores vinculados ao núcleo familiar, 8,61% do total. É importante ressaltar que nada impede uma pessoa do núcleo familiar de ser devidamente registrada no MTE.

Dentre os estabelecimentos que mais geraram empregos, destacam-se os supermercados – com 61 trabalhadores declarados – responsáveis por 25% dos empregos totais, sendo que 85,24% foram declarados como empregos formais. Dentre os empregos mais comuns nesses estabelecimentos, destacam-se os de operadores de caixa, entregador e serviços gerais.

Com 35 empregos declarados, as farmácias foram o segundo tipo de estabelecimento que mais empregou nos municípios, correspondendo a 14,34% do total, tendo em 60% dos casos declarações como empregos formais. Em 28,57%, os empregados são informais e, em 11,43%, do núcleo familiar. Os cargos mais comuns nesse tipo de estabelecimento são farmacêuticos (predominantemente são os proprietários), balconistas e operadores de caixa.

Os açougues compõem o terceiro tipo de estabelecimento que mais empregou nos municípios, totalizando 33 empregos declarados, o que reflete 13,58% do total. Diferentemente dos supermercados e das farmácias, a caracterização dos funcionários ocorre de maneira mais heterogênea. Os empregos formais foram responsáveis pela maior parcela, com 39,39% do total, em seguida com 30,30% aparecem os informais e núcleo familiar. Os empregos mais comuns foram açougueiro e operadores de caixa. O açougue com maior número de funcionários foi encontrado no município de Amaralina, com cinco empregos formais.

Os salões de beleza não figuram entre os estabelecimentos com maior volume de emprego, pelo contrário. Em todos os casos observados era composto apenas por um trabalhador, o proprietário do estabelecimento. Este, exercia a função de caixa e de cabelereiro. Foram observados salões direcionados para o público masculino, sendo justificado pela presença do serviço em domicílio direcionado ao público feminino. Nota-se que, nos quatro

casos abordados, apenas um, no município de Campos Verdes, se declarou como trabalhador formal.

As casas lotéricas se configuram como os principais estabelecimentos de operações financeiras dos municípios, sobretudo quando se considera o PBF. Desnecessária seria a pergunta do impacto do programa no estabelecimento, tendo em vista a quantidade de pessoas cadastradas no programa nos municípios. É interessante salientar sobre os casos dos municípios de Divinópolis de Goiás e Amaralina, em que comerciantes locais afirmaram que o PBF não desenvolve grande impacto no comércio local, tendo em vista que as Casas Lotéricas raramente possuem dinheiro para efetuar o pagamento dos benefícios. Neste cenário, os beneficiários se deslocam predominantemente para os municípios de Monte Alegre de Goiás e Mara Rosa, respectivamente.

Nos estabelecimentos entrevistados, destacaram-se três formas de pagamento oferecidas aos clientes, sendo elas: dinheiro, cartões de crédito/débito e a prazo na caderneta. O dinheiro é a base universal das trocas, presente em todos os casos. A utilização de cartões de crédito/débito é a menos comum, tendo em vista dois elementos. O primeiro é remetido ao perfil da clientela, predominantemente composta por pessoas idosas e/ou com restrito acesso à comunicação. A maior parte dos indivíduos que utilizam essa forma de pagamento está vinculada aos trabalhadores do setor público, bem como proprietários de estabelecimentos comerciais e de serviços. Por fim, as vendas a prazo, anotadas na caderneta, é um mecanismo que permite a efetivação das compras durante parte significativa do mês. A figura 39 indica a proporção de cada forma de pagamento nos estabelecimentos abordados.

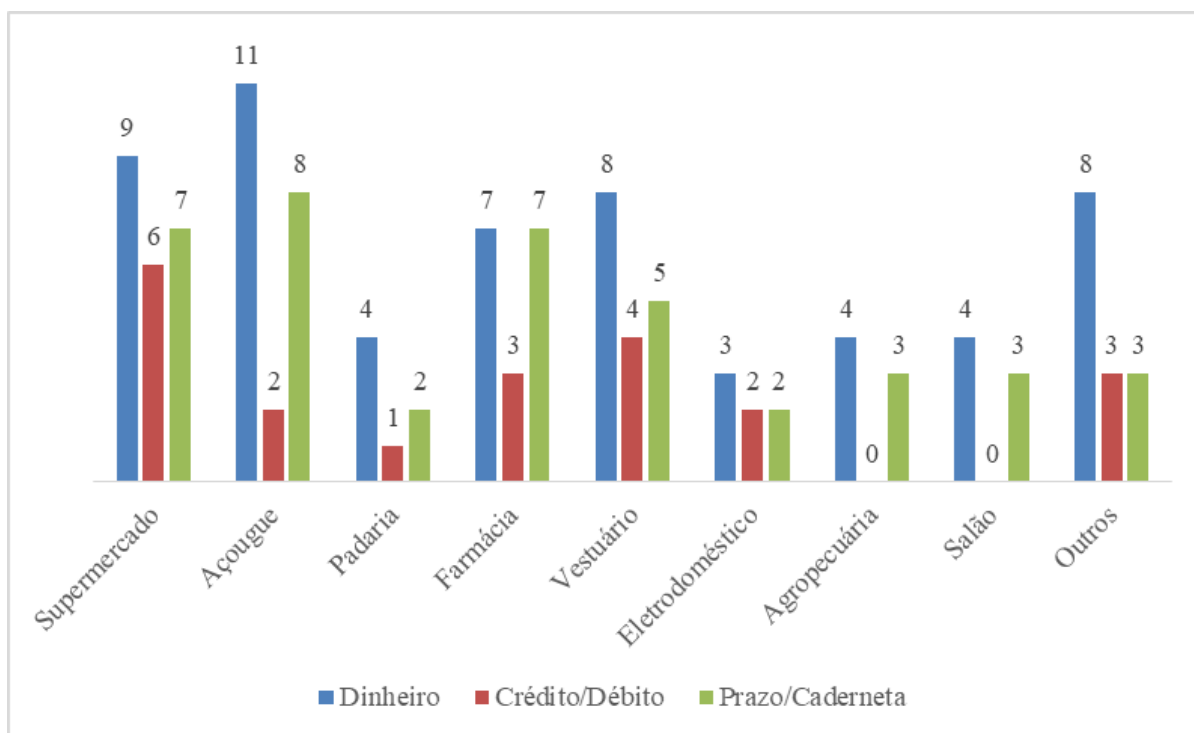


Figura 39. Estabelecimentos selecionados: formas de pagamento mais comuns, 2018
 Fonte: Pesquisa de campo (2018).

Em todos os estabelecimentos, o dinheiro foi a forma mais citada. Entretanto, embora ele se faça presente em todos os casos, não necessariamente o faz como a principal forma de pagamento. Não raro, proprietários afirmavam que a entrada de dinheiro ocorria em períodos específicos do mês, seja nos primeiros dias úteis, devido ao pagamento das aposentadorias e funcionalismo público, ou em consonância com o calendário de pagamento do PBF. As vendas efetuadas via cartão de crédito e débito ocorrem predominantemente nos estabelecimentos dos tipos supermercado, vestuário e farmácia, correspondendo a 61,90% dos casos. A baixa adesão dos demais estabelecimentos a essa forma de pagamento remete tanto à baixa lucratividade, quanto ao perfil da clientela. Por fim, as vendas a prazo, anotadas na caderneta, condizem com 33,61% da amostragem, em todos os tipos de estabelecimentos, ocorreu ao menos um caso de venda com essa forma de pagamento.

A venda a prazo na caderneta, ou mais conhecida como “fiado”, é um hábito muito comum no campesinato, com apresentado por Nogueira (2013). Esse tipo de venda também é amplamente difundido em áreas urbanas de municípios interioranos. Santos e Clemente (2017), ao analisarem as atividades comerciais na Rua Rio Preto em Quirinópolis/GO, constataram que em 80% dos estabelecimentos selecionados, a tradicional caderneta se configurou como a principal forma de pagamento (SANTOS; CLEMENTE, 2017, p. 56).

Se, por um lado, as vendas na caderneta permitem o fluxo constante de saída de mercadorias e serviços durante o mês, por outro, reverbera na presença da inadimplência nas relações comerciais. Devido a informalidade que conduz este tipo de relação, o impacto para o cliente inadimplente condiz apenas com a escala local imediata. Nota-se que os estabelecimentos que mais relataram problemas com inadimplência foram aqueles de pequeno porte, a exemplo dos açougues e salões. O argumento comum para a manutenção desse tipo de venda, mesmo com a consciência dos riscos, consistiu na baixa dinamicidade da economia local, sendo que, em caso da negação da caderneta, o cliente procuraria outro estabelecimento que a ofertasse. Dentre os municípios que mais efetivaram o uso proporcional da caderneta foram Divinópolis de Goiás, Campos Verdes e Damianópolis, com 55,56%, 45,45% e 33,33%, respectivamente.

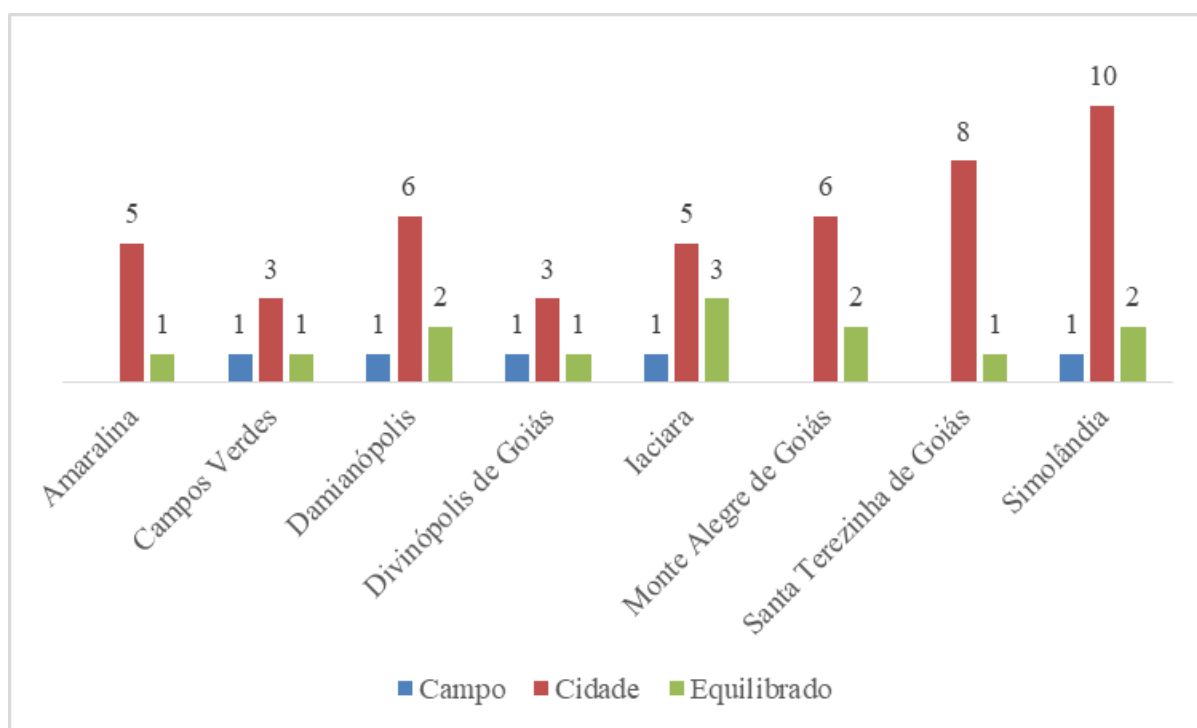


Figura 40. Municípios selecionados: local de residência da clientela local, 2018

Fonte: Pesquisa em campo, 2018.

O local de residência da clientela é predominantemente urbano, correspondendo a 71,87% dos casos. Em 20,31% dos relatos alegou-se equilíbrio entre os consumidores de ambas localidades e, em apenas 7,82%, ocorreu o predomínio de moradores da zona rural. Nos estabelecimentos dos municípios de Amaralina, Campos Verdes, Iaciara e Monte Alegre de Goiás foi alegado que em nenhum dos casos a clientela é composta majoritariamente por moradores da zona rural.

Dentre os estabelecimentos com maior destaque para moradores de áreas rurais estão as casas agropecuárias e supermercados. A primeira é fundamental para a manutenção e desenvolvimento das pequenas propriedades rurais. A segunda é indispensável para a aquisição de produtos básicos que não são produzidos nessas propriedades. Ressalta-se que o fluxo de clientes do campo com o perfil do PBF é sazonal, sobretudo, nos dias de pagamento do benefício. Tal processo é justificado pelas precárias condições de mobilidade entre as áreas urbanas e rurais dos municípios, seja pela má conservação das vias ou ausência de transporte coletivo para a população, restando como opções transporte particular, caronas clandestinas, ou mesmo, via transporte escolar.

O impacto do PBF na economia local é observado em distintos níveis analíticos. Embora a análise enfoque a movimentação de recursos no comércio varejista e serviços, não é possível negligenciar também o impacto desenvolvido na economia dos domicílios. A desigualdade de renda oriunda do gênero, também é observada nos municípios selecionados (ver tabela 16).

Tabela 16. Municípios selecionados: Percentual do rendimento feminino em relação ao masculino segundo ocupação formal e escolarização, 2016

Município	Fundamental Incompleto	Fundamental Completo	Médio Completo	Superior Completo
Amaralina	55,10	56,70	69,50	47,80
Campos Verdes	72,40	80,80	89,30	73,60
Damianópolis	87,30	94,70	96,10	64,30
Divinópolis de Goiás	85,10	78,40	78,70	76,90
Iaciara	57,40	80,00	88,70	121,10
Monte Alegre de Goiás	80,30	96,20	86,70	94,50
Santa Terezinha de Goiás	74,70	91,00	89,20	39,60
Simolândia	81,80	90,50	81,20	112,50

Fonte: ODM, 2016.

De maneira geral, o rendimento médio feminino corresponde a 80,36% do masculino nos municípios selecionados. Dentre os municípios apresentados, destaca-se o caso de Amaralina, tendo em vista que em todos os níveis de instrução, a representação dos rendimentos femininos são os menores. Nos três primeiros níveis de instrução, é possível afirmar que, de maneira geral, à medida que aumenta a instrução feminina, diminui a desigualdade de rendimentos. O nível superior é a exceção desta dinâmica, sendo superior apenas quando comparado ao fundamental incompleto. Por outro lado, neste nível ocorrem as únicas incidências de rendimentos femininos superiores ao masculino, nos casos de Iaciara e Simolândia, com valores de 21,10 e 12,50%, respectivamente (ODM, 2016).

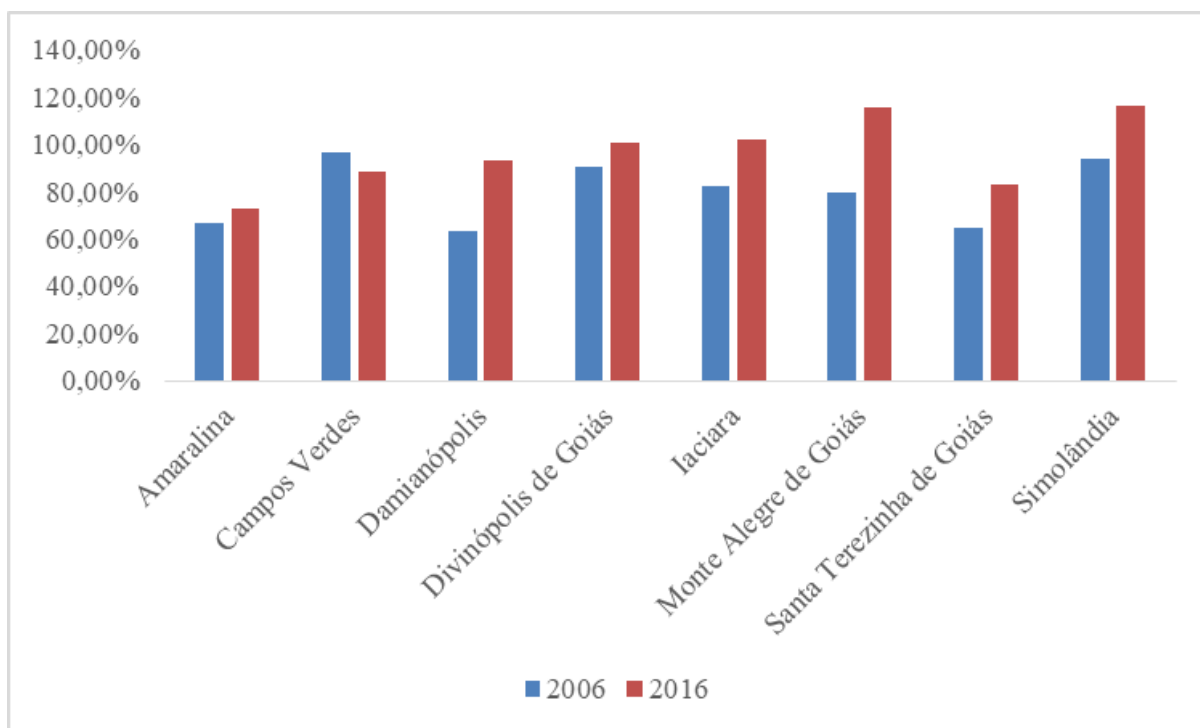


Figura 41. Municípios selecionados: percentual do rendimento feminino em relação ao masculino, 2006-2016

Fonte: ODM, 2006; ODM, 2016.

Na figura 41, é possível observar a redução das desigualdades de rendimento a partir do gênero. No município de Campos Verdes, a disparidade aumentou, passando o percentual de rendimento feminino de 96,30% para 86,60% do rendimento masculino. Dentre os municípios que apresentaram maior evolução, destacam-se os municípios de Monte Alegre de Goiás, Damianópolis e Simolândia, cujos rendimentos femininos evoluíram em relação ao masculino 36,50%, 29,50% e 22,40%, respectivamente (ODM, 2006; ODM, 2016).

Considerando as desigualdades de rendimento, bem como a de oportunidades no perfil de município mencionado, o PBF contribui diretamente para o desenvolvimento da autonomia das mulheres em situação de pobreza ou extrema pobreza. Rego e Pinzani (2014), ao analisarem o impacto do programa nas beneficiárias de Alagoas, Vale do Jequitinhonha, Recife, Piauí e Maranhão, constataram a sua importância no processo de ruptura com as estruturas de dominação familiar. De acordo com relatos de beneficiárias, o dinheiro dava a elas mais liberdade para adquirir produtos de acordo com suas vontades e necessidades. Em conversa com Dona Luísa, a mesma atentou para o perfil de gasto masculino, atribuindo o adjetivo de “mais danado” aos homens no sentido da irresponsabilidade com os gastos (REGO; PINZANI, 2014, p.120). De maneira geral, observou-se nas entrevistas aplicadas pelas autoras a predominância de aquisições básicas para a manutenção da vida cotidiana por parte das beneficiárias do programa.

Nota-se a constante vigilância, por parte da sociedade, diante da forma de uso dos recursos por parte das beneficiárias. Quando era mencionado o item perfumaria como um dos focos de consumo, em seguida acompanhava a crítica, baseada na inversão de prioridades “ao invés de comprar alimentos, se compra perfumes e cremes”, “este recurso deveria ser voltado para os filhos, mas a mulher prefere gastar para se emperiquitar”. Tais frases demonstram que ao mesmo tempo que o PBF insere as mulheres no mercado de consumo, ele não rompe com a estrutura machista que propõe a vigilância aos comportamentos e hábitos femininos.

A figura 42 apresenta os principais gêneros adquiridos pelos beneficiados do PBF. Os gêneros alimentícios foram responsáveis por 36,76% do total de produtos adquiridos. Os estabelecimentos responsáveis pela oferta destes produtos foram basicamente supermercados, mercearias, açougues, padarias e lanchonetes. Nos dois primeiros, parte significativa das vendas ocorre de maneira sazonal, devido à aquisição dos produtos que compõem a cesta básica. Nos açougues, é possível perceber compras com durabilidade prevista entre três dias e uma semana. Por fim, nas padarias e lanchonetes o movimento é diário, com alta representatividade da caderneta.

A aquisição de remédios é a segunda mais representativa, totalizando 13,24%. Não foi possível mensurar a previsibilidade do fluxo de vendas, tendo em vista a imprevisibilidade deste tipo de aquisição. Produtos de higiene e limpeza são o terceiro mais representativos, compondo 9,33% do total. Os produtos de limpeza são adquiridos majoritariamente em supermercados e mercearias, enquanto os de higiene são comprados em farmácias.

Nos demais gêneros, destacam-se agropecuária e gás de cozinha. O primeiro reflete como a agricultura e criação de animais é representativo na composição da dieta dos beneficiados, seja no plano urbano com a plantação de hortaliças e criação de galinhas caipiras, ou mesmo na contribuição para a manutenção de pequenas propriedades rurais. Já o gás de cozinha, de uso predominantemente urbano, é produto até pouco tempo pouco utilizado pelas populações carentes de áreas interioranas, restando a esse público o meio rudimentar de cozinhar à lenha.

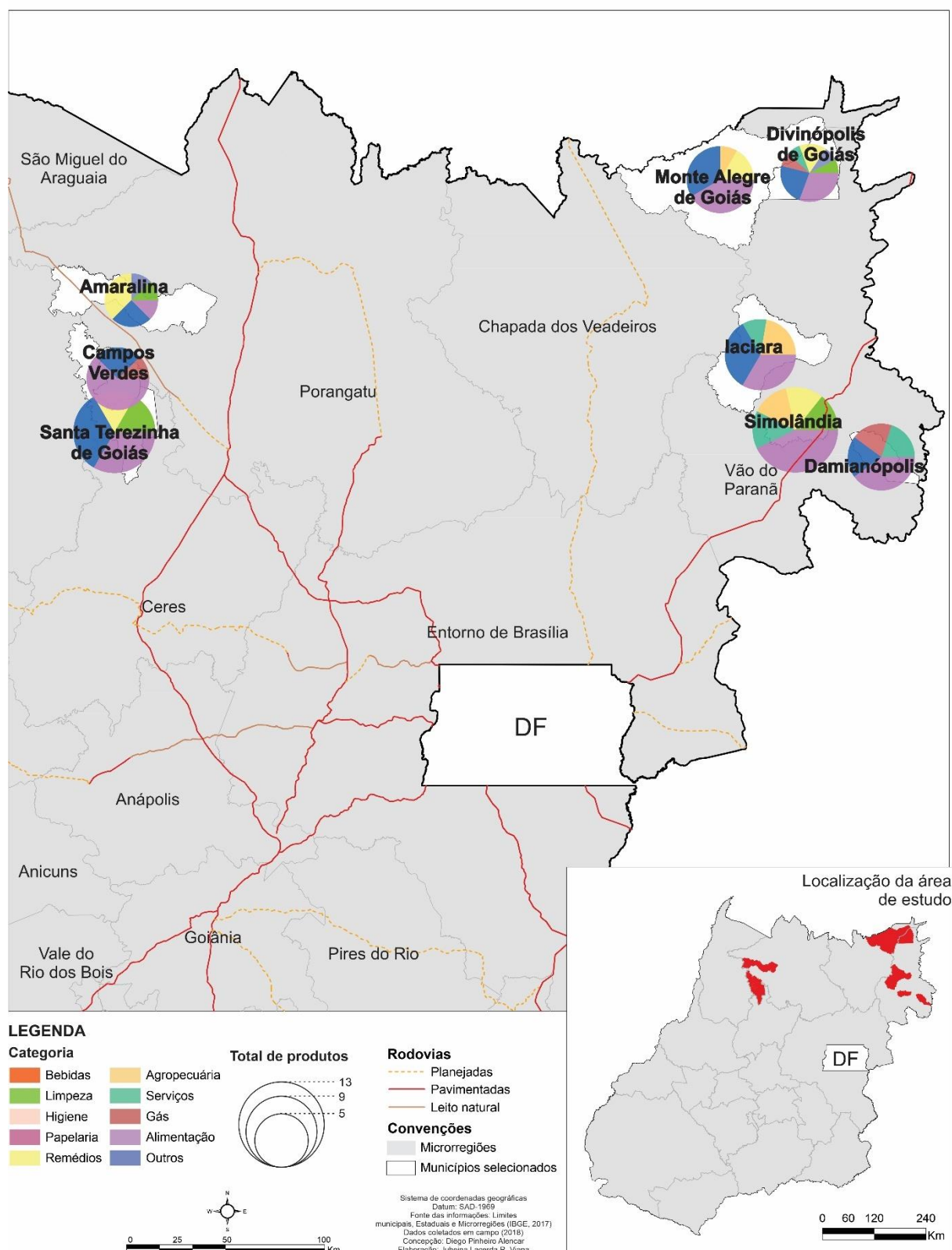


Figura 42. Municípios selecionados: principais produtos adquiridos com os recursos do PBF, 2018
Fonte: Trabalho de campo, 2018.

Dentre os serviços, os salões/barbearias se configuraram como o principal estabelecimento da amostragem. Correlacionado com o PBF, os proprietários alegaram a grande presença de crianças que procuram o serviço acompanhadas das mães. De maneira geral,

esse tipo de estabelecimento utiliza o dinheiro como principal forma de pagamento, guardando restrições à caderneta devido ao alto índice de inadimplência local.

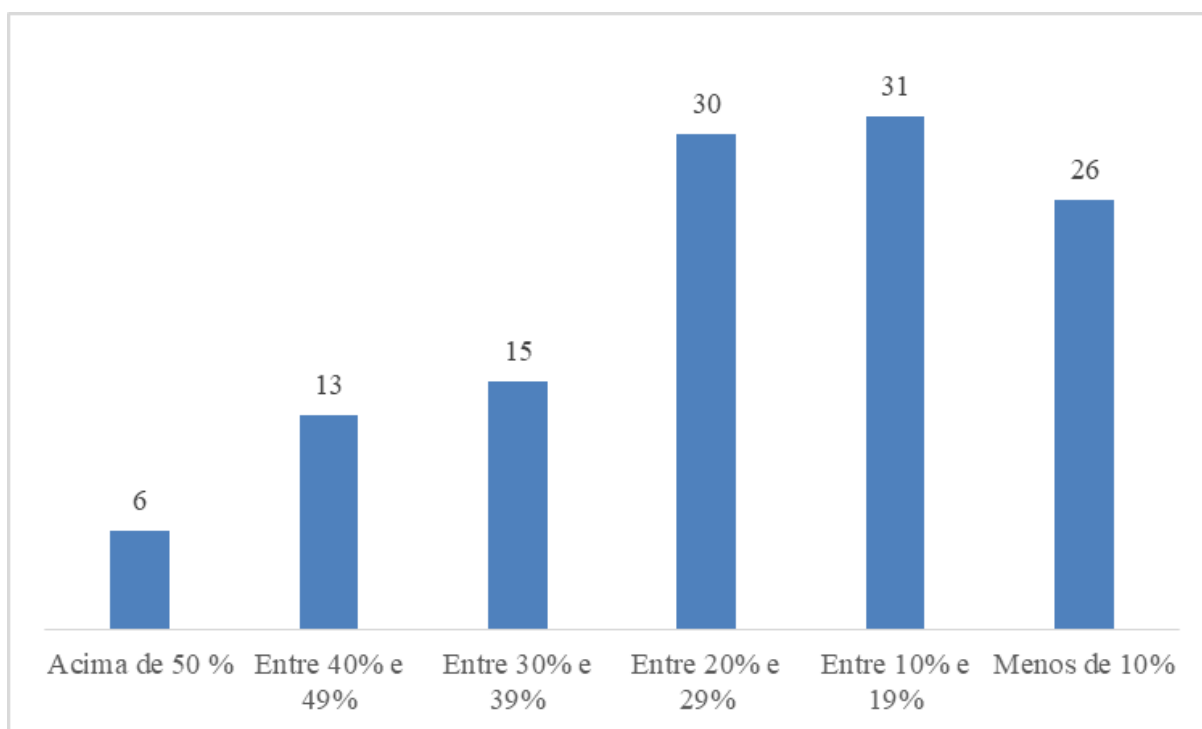


Figura 43. Estabelecimentos selecionados: estimativa de impacto do PBF, 2018

Fonte: Trabalho de campo, 2018.

O impacto do PBF dos estabelecimentos selecionados é perceptível nos proprietários e funcionários. As classificações até 29% representaram a maior parte do impacto, correspondendo a 74,14% da amostragem. Nota-se que o impacto de “até 10%” é o menor desse grupo, correspondendo a 15,52% do total, enquanto as outras duas corresponderam, cada uma, a 29,31%. Dentre os municípios que declararam os maiores impactos, é possível observar aqueles vinculados às necessidades básicas cotidianas, como alimentação e remédios.

Em apenas cinco municípios o impacto relatado foi superior a 40%, com destaque para o caso de Amaralina (dois estabelecimentos), o que refletiu um terço da amostragem local. Em Santa Terezinha de Goiás, a quantidade era semelhante, entretanto, o valor percentual refletia apenas 20% da amostragem. Destaca-se ainda, os casos de Simolândia e Iaciara, nos quais foram identificados estabelecimentos cujo impacto é superior a 50% do total de vendas.

A capitalização financeira via PBF contribui diretamente para a dinamicidade da economia dos municípios selecionados. Quando comparado a outras fontes de recursos públicos, fica evidente a relevância da política governamental na esfera da circulação de recursos, conforme apresentado na tabela 17.

De maneira geral, é perceptível nas narrativas dos entrevistados a relevância do programa para a economia municipal. Comumente o PBF era colocado, juntamente com as aposentadorias e salários dos servidores públicos, como o “motor” da circulação de recursos no município. Nota-se que as três fontes de renda se destacam pela programação dos pagamentos, com raros casos de atrasos. Por outro lado, o setor informal ou mesmo o formal vinculado à iniciativa privada estavam sujeitos à imprevisibilidade das questões econômicas e sociais, a exemplo do encerramento das atividades e dos atrasos nos pagamentos. Os impactos do PBF na economia dos municípios selecionados podem ser observados quando comparados a outras espécies de recursos, seja de ordem administrativa ou direta.

Tabela 17. Municípios selecionados: recursos formais, 2017

Município	Receitas Orçamentárias	Empregos Formais	Bolsa Família
Amaralina	10.382.448	6.463.875	1.046.391
Campos Verdes	10.866.894	6.841.059	1.817.559
Damianópolis	9.924.612	4.135.342	1.504.790
Divinópolis de Goiás	12.834.051	6.966.822	1.973.200
Iaciara	16.202.409	26.350.072	4.358.086
Monte Alegre de Goiás	10.600.923	9.344.844	2.422.143
Santa Terezinha de Goiás	12.319.218	14.980.736	3.757.394
Simolândia	10.219.016	11.522.475	2.399.106

Fonte: TCM GO, 2017; RAIS MTE, 2017; MDS, 2017.

Em todos os municípios selecionados, o valor percentual do PBF foi superior a 10%, com destaque para os municípios de Santa Terezinha de Goiás, Iaciara e Simolândia, com 30,50%, 26,89% e 23,48%, respectivamente. A representatividade do PBF é ainda mais sintomática quando comparado aos rendimentos oriundos dos empregos formais, a exemplo dos municípios de Damianópolis, Divinópolis de Goiás e Campos Verdes, com 36,39%, 28,32% e 26,57%, respectivamente. Enfim, a análise comparativa do PBF com as demais fontes de arrecadação e rendimentos refletem dois processos. O primeiro diz respeito ao impacto que a capitalização da população em situação de pobreza e extrema pobreza reverbera na economia local, sobretudo, quando se considera estabelecimentos comerciais e o setor de serviços. O segundo refere-se ao papel que o Estado, predominantemente representado pelo governo federal, desenvolve frente às atividades econômicas deste perfil de municípios, haja vista a baixa dinamicidade do setor produtivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A espacialização da vulnerabilidade social não é uma característica exclusiva das MRs goianas mencionadas, tampouco diz respeito ao período contemporâneo. Com o advento da sociedade capitalista, as desigualdades sociais tornaram-se cada vez mais acentuadas, como demonstram, por exemplo, Marx (2008) e Engels (1975), que observaram nas metrópoles inglesas a expansão da pobreza e situações de miséria. Com esse cenário, nota-se a relevância do Estado na mediação entre o sistema de produção e distribuição das riquezas junto à sociedade. Piketty (2014) defende que o Estado Social não se configura como um distribuidor de riquezas, mas sim como provedor dos serviços públicos de interesse comum (saúde, educação, segurança etc.) e da renda de substituição.

As três décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial são sintomáticas na interferência do Estado nas demandas de planejamento. As políticas referentes ao Welfare State corroboraram na redução das desigualdades sociais, desse modo, dentre as diretrizes governamentais, destacaram-se o investimento em infraestrutura e serviços públicos, bem como a estruturação da seguridade social. Piketty (2014) denominou esse período como “os trinta gloriosos”.

A partir da década de 1970 foi observada a ascensão do neoliberalismo em potências econômicas do mundo, a exemplo da Inglaterra e Estados Unidos. A análise dos resultados sociais apontou para a concentração de renda e o aumento significativo das desigualdades sociais, como apontados nos estudos de Piketty (2014) e Krugman (2010). A expansão do modelo neoliberal chegou rapidamente à América Latina, tendo nas privatizações seu principal instrumento para a redução de intervenção estatal nos setores estratégicos (setores energéticos, comunicações, dentre outros). Os resultados também reverberaram no aumento da desigualdade social, como demonstrado por Leguizamón (2010), ao estudar a expropriação da riqueza da Argentina orientada pelos paradigmas neoliberais. Os PTRCs foram ferramentas comuns de combate à vulnerabilidade social na América Latina e Caribe. Em 2015, dos 29 países que compunham a América Latina e Caribe, 15 apresentaram PTRCs. Dois aspectos são relevantes para a compreensão do respectivo programa. O primeiro refere-se ao gasto, no qual se destacaram Brasil, México e Argentina, quando considerados os gastos globais. O segundo refere-se à abrangência dos programas em relação à população, tendo na República Dominicana, no Brasil e no México os maiores valores proporcionais (CEPAL, 2015).

No Brasil, o PBF se configurou como a principal ferramenta de assistência social do governo federal, seja do ponto de vista do volume do recurso ou pela abrangência populacional, como demonstrado por Arrais (2018). A espacialização do PBF segue tendência semelhante aos indicadores de pobreza e extrema pobreza. Quando considerada a extrema pobreza, nota-se a acentuação do fenômeno nos estados localizados no Norte e Nordeste do país. Os valores tornam-se ainda mais sintomáticos quando se considera a população residente em áreas rurais, tendo em vista que 25,46% dessa população se encontra na situação mencionada, sendo que quando se consideram as regiões Norte e Nordeste, os valores são 56,42% e 52,54%, respectivamente (IBGE, 2010).

O PBF também impacta diretamente a economia municipal, sobretudo em municípios pouco populosos e pouco diversificados economicamente. No estado do Maranhão, por exemplo, os recursos oriundos do benefício representaram proporcionalmente 8% do PIB em 82 municípios (IBGE, 2015; MDS, 2015). É interessante observar a relação do impacto do PBF com a diversidade econômica dos municípios. Nota-se que, predominantemente, o benefício é mais representativo em municípios cuja administração pública se caracteriza como principal estoque de emprego. Araújo e Lima (2009) denominaram esse fenômeno de “economia sem produção”.

A espacialização da vulnerabilidade social no território goiano remete-se à integração do estado à economia nacional. Nota-se que as plantas industriais, os investimentos estatais e a concentração populacional foram direcionadas para as áreas Centro-Sul (CHAUL, 2015). Por outro lado, as áreas Norte e Nordeste do estado, sobretudo nas MRs de Porangatu, Chapada dos Veadeiros e Vão do Paranã, concentraram os indicadores mais representativos referentes à pobreza e extrema pobreza. Nota-se claramente o processo de *Desenvolvimento Geográfico Desigual* no território goiano.

Quando se considera a escala municipal, dois elementos tornam-se necessários para a compreensão da disposição espacial da pobreza e extrema pobreza, assim como dos recursos vinculados ao PBF. O primeiro remete ao perfil produtivo dos municípios. O segundo à tipologia populacional dos mesmos. Salienta-se que as MRs de Porangatu, Chapada dos Veadeiros e Vão do Paranã são compostas, quase em sua totalidade, por municípios extremamente dependentes da administração pública, tanto em relação aos empregos formais quanto às transferências de renda diretas e governamentais. Também possuem características demográficas comuns, uma vez que em 2017 apenas 10 dos 39 municípios que as compõem apresentaram população superior a 10.000 habitantes (IBGE, 2017).

Em 2010, 4,85 da população goiana vivia em condições de extrema pobreza. A espacialização do fenômeno também se direciona para o Norte e Nordeste do estado. Destaca-se ainda, o impacto considerável nos municípios do Entorno de Distrito Federal, sobretudo, quando são consideradas as áreas urbanas. Nas áreas rurais, o impacto é ainda mais significativo, tendo em vista que em 52 municípios, 10% ou mais da população viviam nessas condições. Os municípios de Cavalcante, São Domingos e Divinópolis de Goiás apresentaram 39,81%, 38,03% e 34,40%, respectivamente (IBGE, 2010).

Os repasses do PBF também apresentam maior impacto proporcional quando se consideram os municípios localizados no Norte e Nordeste do estado, com população inferior a 20.000 habitantes. Em 77 municípios, 30% ou mais da população era beneficiária do programa, desses, apenas Santo Antônio do Descoberto e Águas Lindas de Goiás não se localizavam nas referidas áreas (IBGE, 2017; MDS, 2017). Economicamente, o programa interfere diretamente na economia dos municípios com esse perfil econômico, demográfico e regional. Quando considerado a representação percentual dos recursos do PBF em relação ao PIB municipal, os 10 municípios com maiores representações estavam localizados nas MRs da Chapada dos Veadeiros, Porangatu e Vão do Paranã (IBGE, 2015; MDS, 2015).

O impacto do PBF também é observado nos setores informais da economia. Com o intuito de comprovar esse argumento foi desenvolvida uma análise em campo em oito municípios, conforme a metodologia já apresentada. Todos os selecionados se localizavam nas MRs do Vão do Paranã, Porangatu e Chapada dos Veadeiros. O foco central da análise estava nos estabelecimentos de comércio e serviço dos municípios.

De maneira geral, se observou a predominância de pequenos estabelecimentos, com alta incidência de empregos informais e relacionados aos núcleos familiares. Nota-se atividades econômicas predominantemente locais, com relações tradicionais permeando as trocas comerciais. Um exemplo sintomático dessa afirmação é a constante presença da “caderneta” como forma de pagamento, em que exceto a forma “dinheiro” é o método de pagamento mais presente nos estabelecimentos. Nessa linha argumentativa, comerciantes e proprietários de estabelecimentos de serviço apontaram a relação do dia de recolhimento do recurso do PBF com o pagamento de compras mensais.

Os produtos adquiridos pelas beneficiárias do PBF referem-se em sua maioria a mercadorias relacionadas às necessidades básicas, a exemplo de mantimentos, produtos de limpeza e/ou higiene, remédios, dentre outros. Em relação aos serviços, constata-se a presença

de setores ligados à saúde, como odontologia e análises clínicas, bem como barbearias (principalmente em relação às crianças e adolescentes). Outros itens de consumo periódico também aparecem dentre os adquiridos como, por exemplo, gás de cozinha e combustível utilizado em motores.

Enfim, foi possível constatar, por meio dos proprietários e colaboradores dos estabelecimentos, que o PBF estabelece forte relação com a economia local, tendo em vista que nos municípios selecionados o fluxo de renda é pouco dinâmico e demasiadamente informal, nesse sentido, a renda originária do benefício se caracteriza como renda formal de circulação periódica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCHORNE, Sindely. 20 anos de LOAS: análise das normativas nacionais. *O Social em Questão*, Ano XVII, n. 30, 2013.
- ALMEIDA, Maria Geralda. Territórios de Quilombolas: pelos vãos e serras dos Kalunga de Goiás - patrimônio e biodiversidade de sujeitos do Cerrado. *Revista Ateliê Geográfico*, Goiânia, v. 4, n. 10, 2010.
- ALVES, Giovanni. Trabalho e Sindicalismo no Brasil: um balanço crítico da década neoliberal (1990-2000). *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 19, p. 71-94, nov. 2002.
- ANSPACH, Mark. L'archipel du welfare américain; âge d'abondance, âge de pierre. In: *Vers un revenu minimum inconditionnel?* Paris: La Découverte, 1996. p. 36-86.
- ARAÚJO, Leonardo Alves de; LIMA, Leonardo Policarpo. Transferências de renda e empregos públicos na economia sem produção do semiárido nordestino. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, v. 1, n. 33, 2009.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.
- ARGENTINA. *Decreto n° 1602, de 30 de outubro de 2009*. Buenos Aires: Administración Nacional de la Segiridad Social, 2009. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/tramitar-un-credito-de-anses-para-beneficiarios-de-auh>>. Acesso em: 15/05/2018
- ARRAIS, Tadeu Alencar. Políticas governamentais e transferências federais de recursos financeiros no território goiano. *Revista da ANPEGE*, v. 7, n. 1, 2011.
- _____. O Bolsa Família e a tradução regional da questão social. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiro*, n. 65, 2016a.
- _____. *A produção do território goiano: economia, urbanização, metropolização*. Goiânia: Editora UFG, 2016b.
- _____. *O risco social no espaço rural: a reforma previdenciária e o fim da aposentadoria rural*. Goiânia: CEGRAF, 2017.
- _____. Desigualdade de renda, emprego público e transferência de renda no Brasil contemporâneo. *Mercator*, Fortaleza, v. 18, p. 1-18, 2019.
- ARRETCHE, Marta. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, p. 29 - 42, 1999.
- _____. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-457, 2002.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ATKINSON, Antohny. *Desigualdade: o que pode ser feito?* São Paulo: LeYa, 2015.

BANCO MUNDIAL. *Desigualdade no abastecimento de água é um dos grandes desafios para a América Latina*. Panamá: Conferência Regional, 2013. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/news/feature/2012/08/30/agua-saneamiento-america-latina>>. Acesso em: 15/08/2018

BARBOSA, Rui. *A questão social e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Casa Rui Barbosa, 1919. Disponível em: <http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/rui_barbosa/p_a5.pdf>. Acesso em: 25/09/2017

BARROS, Ricardo Paes; MENDONÇA, Rosane. *Os determinantes da desigualdade no Brasil*. Brasília: IPEA, 1995. (Texto para discussão 0377).

BARROS, Ricardo Paes; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. *A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil*. Brasília: IPEA, 2001

BAUMAN, Zygmunt. *A riqueza de poucos beneficia todos nós?* Rio de Janeiro: Zahar, 2015.

BELIK, Walter. Perspectivas para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Saúde e Sociedade*, v. 12, n. 1, p. 12-20, 2003.

BERLIN, Isaiah. *Dois conceitos de liberdade*. In: _____. Quatro ensaios sobre a liberdade. Tradução Wamberto H. Ferreira. Brasília: Editora UnB, 1969. p. 133-175.

BEVERIDGE, W. H. *O Plano Beveridge*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1943.

BIHR, Alain. *Da grande noite à Alternativa: o movimento operário europeu em crise*. São Paulo: Boitempo, 2010.

BOBBIO, Noberto. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Edições Gerais, 1982.

BONFIM, João Bosco Bezerra. *Palavra de Presidente: os discursos de posse, de Deodoro à Lula*. Brasília: Senado Federal, 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/91988>>. Acesso em: 15/03/2018.

BRASIL. *Constituição Federativa de 1988*. Brasília: Casa Civil, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15/03/2018.

_____. *Lei nº 8,742, de 7 de dezembro de 1993*. Brasília: Casa Civil, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742compilado.htm>. Acesso em: 12/02/2018.

_____. *Medida Provisória nº 1.481-52, de 8 de agosto de 1997*. Brasília: Casa Civil, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1481-52.htm>. Acesso em: 15/03/2018.

_____. *Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004*. Brasília: Casa Civil, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em: 15/03/2018.

_____. *Plano Brasil sem Miséria: carta aos prefeitos*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2013. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/cartilha-encontro-prefeitos-final-18022013.pdf>. Acesso em: 18/04/2017.

_____. *Secretaria Especial do desenvolvimento social: benefícios*. Brasília: MDS, 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios>>. Acesso em: 18/04/2017.

_____. *Secretaria Especial do desenvolvimento social: benefícios*. Brasília: MDS, 2017. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios>>.

_____. *Secretaria Especial do desenvolvimento social: benefícios*. Brasília: MDS, 2018. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios>>. Acesso em: 18/04/2017.

BRESSON, Yoland. *Le revenu d'existence: réponse aux objections*. In: Vers un revenu minimum inconditionnel? Paris: La Découverte, 1996. p. 105-114.

CACCIAMALI, Maria Cristina. Globalização e processo de informalidade. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 14, p. 153-174, 2000.

CACCIAMALI, Maria Cristina; TATEI, Fabio; BATISTA Natalia Ferreira. *Impactos do Programa Bolsa Família Federal sobre o trabalho infantil e a frequência escolar*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

CAILLÉ, Alain. *Pour sortir dignement du XXe siècle: temps choisi et revenu de citoyenneté*. Paris: La Découverte, 1996. p. 135-150.

CANGIANI, Michele. A teoria institucional de Karl Polanyi: a sociedade de mercado e sua economia desenraizada. In: POLANYI, Karl. *A subsistência do homem e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 1975. 335f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 1975.

_____. Reflexões para uma política de resgate do atraso social e produtivo no Brasil na década de 1990. *Economia e Sociedade*, v. 2, n. 1, p. 97-124, 1993.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Discurso de posse*. Brasília: Presidência da República; Secretaria de Comunicação Social, 1995.

- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Editora Vozes, 2015.
- CASTILHO, Denis. Os sentidos da modernização. *Boletim Goiano de Geografia*, Goiânia, v. 30, n. 2, p. 125-140, 2010.
- CASTRO, Josué. *Geografia da fome: o dilema brasileiro; pão ou aço*. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.
- CHAUL, Nasr Fayad. *Caminhos de Goiás: da construção da decadência aos limites da modernidade*. Goiânia: Editora da UFG, 2015.
- CIRENO, Flavio; SILVA, Joana; PROENÇA, Rafael Prado. Condicionais, desempenho e percurso escolar de beneficiários do programa bolsa família. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.
- COHN, Amélia. *A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania*. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). *Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000); a grande transação*. São Paulo: SENAC, 2000.
- CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. *Revista Filosofia Política*, n. 2, p. 1-7, 1985.
- CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe*. Nova York: Nações Unidas, 2018. Disponível em: <<https://dds.cepal.org/bpsnc/#>>. Acesso em: 25/06/2017.
- COTTA, Rosângela Minardi Mitre; MACHADO, Juliana Costa. Programa Bolsa Família e Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: revisão crítica da literatura. *Revista Panam Salud Publica*, v. 33 n. 1, p. 54-60, 2013.
- DATASUS. *Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família*. Brasília: Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: <<http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa.asp>>. Acesso em: 10/06/2018.
- DAVIS, Mike. *Planeta favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- ESPING ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, n. 24, p. 88-116, 1991.
- ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora em Inglaterra*. Porto: Edições Afrontamento, 1975.
- FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do estado capitalista: as funções da previdência e da assistência social*. São Paulo: Cortez Editora, 1980.

FERRAZ, L.; AERTS, D. R. G. de C. O cotidiano de trabalho do agente comunitário de saúde no PSF em Porto Alegre. *Ciênc. saúde coletiva* [online]. 2005, v.10, n. 2, p.347-355. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232005000200012>.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. *Dicionário de ciências sociais*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1986.

FOLHA DE S. PAULO. Bolsa Família escraviza as pessoas: diz Maia em Washington. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, jan. 2018. Disponível em: <<https://m.folha.uol.com.br/poder/2018/01/1951131-bolsa-familia-escraviza-as-pessoas-diz-maia-em-washington.shtml>>. Acesso em: 22/04/2018.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. Rio de Janeiro: GEN/LTC, 2014.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003

GALEANO, Eduardo. *As veias abertas da América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

GINISTY, Bernard. *Le haut fonctionnaire, le pilote et le RMISTe*. In: Vers un revenu minimum inconditionnel ? Paris: La Découverte, 1996. p. 83-88.

GOIÁS (Estado). *Lei nº 11.409, de 21 de janeiro de 1991*. Goiânia: Gabinete Civil de Governadoria, 1991. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=4719>. Acesso em: 15/04/2017.

GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e Welfare State: Estado e desenvolvimento social no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.40, n. 2, p. 201 – 234, 2006.

GRISOTTI, Márcia; GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G. Visões parciais da pobreza e políticas sociais recentes no Brasil. *Revista Katálisis*, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 210 - 219, 2010.

HALL, Peter. *Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX*. São Paulo: Perspectiva, 2011.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: AnnaBlume, 2005.

_____. *Espaços de Esperança*. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

_____. *O Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

_____. *17 contradições e o fim do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2016.

HAYEK, Friedrich. *Os fundamentos da liberdade*. Espírito Santo: Editora Visão, 1983.

_____. *O caminho da servidão*. São Paulo: Instituto Mises do Brasil, 2010.

HOBBSBAWN, Eric. *Nações e nacionalismo desde 1870: programa, mito e realidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

HOFFMANN, Rodolfo. Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 9, n. 4, p 159 - 172, 1995.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo industrial de 1920*. Rio de Janeiro: IBGE, 1921.

_____. *Censo industrial de 1940*. Rio de Janeiro: IBGE, 1942.

_____. *Censo demográfico de 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

_____. *Pesquisa nacional de amostra de domicílios*. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2001/default.shtm>>. Acesso em: 12/03/2018.

_____. *Economia informal urbana*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

_____. *Censo demográfico de 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010

_____. *Taxa de desemprego: média anual*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015a. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/series_historicas/Taxa_de_desemprego_PME_Antiga.xls>. Acesso em: 12/03/2018.

_____. *Produto Interno Bruto dos municípios*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015b. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em:

_____. *Taxa de desemprego: média anual*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017c. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/series_historicas/Taxa_de_desemprego_PME_Antiga.xls>. Acesso em: 15/04/2018.

_____. *Estimativas populacionais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em:

_____. *Taxa de desemprego: média anual*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017b. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/series_historicas/Taxa_de_desemprego_PME_Antiga.xls>. Acesso em: 15/04/2018

_____. *Síntese dos Indicadores Sociais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/educacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 15/05/2018.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Portal do assentamento*. Goiânia: INCRA, 2017.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *O Brasil em quatro décadas*. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para discussão 1500).

_____. *A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda*. Brasília: IPEA, 2012.

JUDT, Tony. *Pós-Guerra: uma história da Europa desde 1945*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2008.

KRUGMAN, Paul. *A consciência de um liberal*. Rio de Janeiro: Record, 2010.

LAVINAS, Lena; COBO, Barbara; VEIGA, Alinne. *Bolsa Família: impacto da transferência de renda sobre a autonomia das mulheres pobres e as relações de gênero*. *Revista Latinoamericana de Poblacion*, Buenos Aires, v. 6, n. 10, p. X-X, 2012.

LEAL, Maria do Carmo; THEME FILHA, Maria Miranda; MOURA, Erly Catarina; CECATTI, José Guilherme; SANTOS, Leonor Maria Pacheco. Atenção ao pré-natal e parto em mulheres usuárias do sistema público de saúde residentes na Amazônia Legal e no Nordeste, Brasil 2010. *Revista Brasileira de Saúde Materna e Infantil*, Recife, v. 15, n. 1, 2015.

LEGUIZAMÓN, Sonia Alvarez. Expropriação da riqueza e neoliberalismo na Argentina. In: CATTANI, Antonio David. *Riqueza e desigualdade na América Latina*. Porto Alegre: ZOUK, 2010.

LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1997

MONTEIRO, C. A. O mapa da pobreza no Brasil. *Cadernos de Nutrição*, v. 4, p. 1-6, 1992.

POCHMANN, Marcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. *São Paulo Perspec.*, v. 18, n. 2, jun. 2004.

RIBEIRO, Maria Thereza Rosa. *Controvérsias da questão social: liberalismo e positivismo na causa abolicionista no Brasil*. Porto Alegre: Zouk, 2012

IANNI, Octávio. A questão social. *Revista USP*, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 145-154, 1989.

MACHADO, Danielle Carusi; GONZAGA, Gustavo. O impacto dos fatores familiares na defasagem idade: série de crianças no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 61, n. 4, p. 97-124, 1993.

MARQUES, Eduardo. *Redes sociais, segregação e pobreza*. São Paulo: Editora UNESP; Centro de Estudos da Metrópole, 2010.

MARSHALL, Thomas. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

MASCARENHAS, Suely; ALMEIDA, Leandro S.; BARCA, Alfonso. Atribuições causais do rendimento escolar: impacto das habilitações escolares dos pais e do gênero dos alunos. *Revista Portuguesa de Educação*, v. 18, n. 1, p. 145-154, 2005.

MATTEI, Lauro. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. *Revista Econ. NE*, Fortaleza, v. 45, p. 71-79, 2014.

MELLO, Fernando Collor. *Discurso de posse*. Brasília: Biblioteca da Presidência, 1990. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernandocollor/discursos/discurso-de-posse/posse-collor.pdf/view>>. Acesso em: 25/08/2018

MILL, John Stuart. *A liberdade; Utilitarismo*. Tradução Eunice Ostrensky. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social. *Perguntas frequentes*. Brasília: MDS, 2017. Disponível em: <<http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/bolsa-familia/beneficios/beneficiario>>. Acesso em: 26/07/2018.

_____. *Visualizador de dados sociais*. MDS: Brasília, 2017. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data/index.php>>. Acesso em: 25/08/2018

_____. *RI Bolsa Família e Cadastro Único*. MDS: Brasília, 2019. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>>. Acesso em: 25/08/2018.

MTE. Ministério do Trabalho e Emprego. *Relatório anual de informações sociais*. Brasília: MTE, 2016.

MORAES, Reginaldo Carmelo Corrêa de. *Neoliberalismo: De onde vem? Para onde vai?* São Paulo: Editora SENAC, 2013.

_____. O legado de Margaret Thatcher. *Conjuntura Internacional*, Belo Horizonte, v. 10, n. 2, p. 19 - 29, 2013.

MOULIAN, Thomas; VERGARA, Pilar. Estado, ideología y políticas económicas en Chile: 1973-1978. *Revista Mexicana de Sociología*, Cidade do México, v. 43, n. 2, p. 845-903, 1981.

MONTEIRO, Carlos Augusto. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. *Revista Estudos Avançados*, v. 17, n. 48, p. 7-20, 2003.

NAÇÕES UNIDAS. *Erradicação da pobreza: acabar com a pobreza em todas suas formas, em todos os lugares*. Brasília: Nações Unidas no Brasil, 2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Documento-Tem%C3%A1tico-ODS-1-Erradica%C3%A7%C3%A3o-da-Pobreza_11junho2017.pdf>. Acesso em: 12/08/2018.

NIQUINI, Roberta Pereira; BITTENCOURT, Sônia Azevedo; LACERDA, Elisa Maria de Aquino; Saunders, Claudia; LEAL, Maria do Carmo. Atenção nutricional no pré-natal de baixo risco do Sistema

Único de Saúde: teoria e modelização. *Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil*, Recife, v. 13, n. 4, p. 345-358, 2013.

ODM. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. *Indicadores dinâmicos*. Brasília: ODM Brasil, 2006. Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>>. Acesso em: 16/07/2018.

_____. *Indicadores dinâmicos*. Brasília: ODM Brasil, 2016. Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>>. Acesso em: 16/07/2018.

OLIVEIRA, Kleber Santana de; JANUZZI, Paulo de Martino. Motivos para Migração no Brasil e retorno ao Nordeste: padrões etários, por sexo e origem/destino. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 4, p. 134-143, 2005.

OLIVEIRA, Fabiana Cassia Carvalho; COTTA, Rosangela Minardi Mitre; RIBEIRO, Andréia Queiroz; SANTANA, Luciana Ferreira da Rocha; Priore, Silvia Eloisa; FRANCESCHINI, Sylvia do Carmo Castro. *Estado nutricional e fatores determinantes do déficit estatural em crianças cadastradas no Programa Bolsa Família*. Brasília. CNPq, 2011.

ONU. Organização das Nações Unidas. *O Estado de segurança alimentar e de nutrição no Mundo*. Nova York: UNICEF, 2017.

_____. *Desenvolvimento humano para além das médias*. Brasília: IPEA, 2017.

PAINE, Thomas. *La justice agraire opposée à la loi et aux privilèges agraires*. In: Vers un revenu minimum inconditionnel ? Paris: La Découverte, 1996. p. 23-36.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

_____. *A economia da desigualdade*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

PIRES, Alexandre. Afinal, para quem servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família? *Ensaio: avaliação, política pública e educação*, v. 21, n. 80, p. X-X, 2013.

POCHMANN, Marcio. *Desempregados do Brasil*. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2006.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campos, 2000.

_____. *A subsistência do homem e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

PNDU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2002: aprofundar a democracia num mundo fragmentado*. Lisboa: MENSAGEM – Serviços e Recursos Editoriais, 2002.

_____. *A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãos*. Santana do Parnaíba (SP): LM & X, 2004.

- RAWLS, John. *O liberalismo político*. 2. ed. Tradução Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 2000.
- RATZEL, Friedrich. As leis do crescimento espacial dos Estados. In: SILVA, A.C.R. (Org.). Ratzel. São Paulo: Ática, 1990.
- REGO, Walquíria; PINZANI, Alessandro Leão. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Editora da UNESP, 2014.
- RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.
- ROCHA, Sonia. *Pobreza e desigualdade no Brasil: esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real*. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão 721).
- ROOSEVELT, Franklin. *Discurso inaugural*. São Paulo: STOA/USP, 2009. Disponível em: <<http://stoa.usp.br/anacesar/weblog/43270.html>>. Acesso em: 15/02/2017.
- SALGADO, Tathiana Rodrigues. *Setor de serviços e urbanização em Goiás*. 2017.192 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2017.
- SANTOS, Ângela Penalva. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n.120, p. 209-230, 2011.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 2013.
- SANTOS, Jean Carlos Vieira; CLEMENTE, Renata Dias Borges. Um caminho urbano, suas edificações e comércios no interior de Goiás: a tradicional Rua Rio Preto. *Revista Percursos – NEMO*, Maringá, v. 9, n. 1, p. 41- 68, 2017.
- SANTOS, Milton. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2006.
- _____. *Manual de Geografia Urbana*. São Paulo: Edusp, 2008.
- _____. *A pobreza urbana*. São Paulo: Edusp, 2009.
- SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. *Revista Diálogo Jurídico*, Ano I, v. I, n. I, 2001.
- SHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.
- _____. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juros e o ciclo econômico*. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997.

SILVA, Cristiano Martins da. *Centralidade e mobilidade: uma análise do padrão de deslocamento dos pacientes atendidos pelo SUS em Goiás, 2010 – 2014*. 2014. 270 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2014.

SILVA, Elaine Lopes; COSTA, Lucia Cortes. O desemprego no Brasil na década de 1990. *Revista Emancipação*, v. 5, n. 1, p. X-X, 2005.

SILVA, Maria Ozarina da Silva e. Caracterização e problematização dos Programas de Transferência de renda Condicionada (PTRC) na América Latina e Caribe. In: SILVA, Maria Ozarina da Silva e Silva. *Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe*. São Paulo: Cortez, 2017.

SINGER, Paul. *Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas*. São Paulo: Contexto, 1999.

SMITH. Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

SNARC. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Portaria nº 251, 12 de dezembro de 2012*. Brasília: SNARC, 2012.

SOARES, Sergey; SÁTIRO, Natália. *O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para discussão 1424).

ULYSSEA, Gabriel. *Informalidade no mercado de trabalho brasileiro: uma resenha da literatura*. Brasília: IPEA, 2005. (Texto para discussão 1070).

TAVARES, Maria da Conceição; ASSIS, José Carlos. *O grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985

TCM-GO. Tribunal de Contas dos Municípios Goianos. *Portal do Cidadão*. Goiânia, 2017. Disponível em:

<<https://www.tcm.go.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3ATCM%3ADashBoards%3APortalCidadao%3APrincipal.wcdf/generatedContent>>. Acesso em: 02 set. 2019.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. *Divulgação de Resultados de Eleição*. Brasília: Ministério da Justiça, 2017. Disponível em: <<http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html>>. Acesso em: 15/03/2017.

TOMAZINI, C. G.; LEITE, C. K. da S. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? *Rev. Sociol. Polit.*, v. 24, n. 58, p. 13-30, jun. 2016.

VAITSMAN, Jeni. A crise da saúde pública e a utopia coletiva. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 17, n.1, 2001.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 14, n. 3 p. 731- 741, 2009.

VILLARREAL, María del Carmen; ALMEIDA, G. R. Mobilidade humana: perspectivas e desafios.

Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política, v. 8, n. 1, 2017.

VILELA, Maguito. *Pronunciamento de 02 de março de 1999*. Brasília: Senado Federal, 1999. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/238669>>. Acesso em: 30/01/2019.

ZOUAIN, Deborah Moraes; ARONE, Francisco Marcelo. Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 3, p. 625-641, 2008.

ZURBRIGGEN, Cristina. Estado, mercado e desigualdades: um estudo comparativo Uruguai – Chile. In: CATTANI, Antonio David. *Riqueza e desigualdade na América Latina*. Porto Alegre: ZOUK, 2010.
