



**Universidade de Brasília**  
**Instituto de Ciências Humanas**  
**Departamento de Serviço Social**

**INDICADORES SOCIAIS E LINHAS DE POBREZA: A DELIMITAÇÃO DE  
POBREZA PELO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA**

**Ana Cristina Dias Franco**

**Brasília (DF), Agosto de 2018.**

**Ana Cristina Dias Franco**

**Indicadores sociais e linhas de pobreza: a delimitação de pobreza pelo Plano Brasil Sem Miséria**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Serviço Social.**

**Orientador: Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador**

**Brasília (DF), Agosto de 2018.**

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

**Ana Cristina Dias Franco**

**Indicadores sociais e linhas de pobreza: a delimitação de pobreza pelo Plano Brasil Sem Miséria**

**Aprovado em:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

### **BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador (orientador) – SER/UnB

---

Prof. Dra. Camila Potyara Pereira – SER/UnB

---

Prof. Ma. Ana Paula Gomes Matias – UNESCO

---

*Para Jesus Cristo, o filho de Deus que foi quem me direcionou e sustentou durante todos os meus dez anos na universidade e não deixou eu desistir do meu sonho de ter um diploma de nível superior.*

*Para minha mãe Ana Idinha, que sempre me ajudou e encorajou a ser forte e ter fé que eu alcançaria o grau de nível superior.*

*Para meu pai Francisco Trajano que investiu nos meus estudos desde criança e me animava e dizia que esse é o melhor curso que eu escolhi.*

*Para minhas irmãs e irmãos Zelândia, Zizeuda, Henrik, Israel, Rachel e Isaque que sempre me ajudaram e acreditaram em mim.*

*Para Mara Lúcia Rodrigues, que foi essencial na minha graduação, sem a ajuda dela, provavelmente eu não teria terminado o curso, a minha gratidão a ela é eterna e não há como retribuí-la na mesma medida, pois o que ela fez foi muito grandioso.*

*E para minha vó Isabel, que sofreu com a pobreza desde criança mas sempre teve e tem alegria e esperança de uma vida melhor para os filhos(as) e netos(as).*

## AGRADECIMENTOS

Ao meu professor e orientador Evilasio Salvador que me acompanhou e me encorajou durante a graduação e deu dicas e direcionamentos essenciais para esse trabalho e não desistiu de mim frente às minhas dificuldades.

À Camila Potyara e Ana Paula Gomes Matias, que foram inspiração para escolha desse tema e aceitaram com alegria compor a banca desse trabalho final.

À minha companheira de curso e amiga Maria Cláudia Timo Moura que me ajudou de bom grado revisando todo o texto desse trabalho e me encorajou dizendo que eu iria conseguir.

Às minhas companheiras e companheiros de curso que me ajudaram no amadurecimento e ânimo em continuar até o fim como a Geovanna Sampaio, Letícia Lima, Pauleânia Machado, Jeferson, e em especial ao José Wanderson, Vitória Belo, Maria Fernanda Rancan e Júlia Mendes que me visitaram no hospital e me deram novo ânimo para finalizar o semestre.

À Julyane Laine, que me acompanhou esse tempo todo na graduação, me ensinou a ser determinada e forte, me visitou todos os dias no hospital me encorajando e ficou até de madrugada comigo me ajudando na formatação desse trabalho.

À Cátia Betânia Chagas que foi mais que supervisora de estágio, foi uma incentivadora para mim, me dando dicas e encorajamento.

À Assistência Estudantil da UnB representada por toda sua equipe, que me deu suporte pra permanecer na universidade. Sem a assistência eu teria desistido e seguido outros rumos.

E a todos e todas que de forma indireta ou direta me ajudaram na conclusão desse trabalho.

*Bem-aventurados os que têm fome e sede de justiça, pois serão satisfeitos.*

*Jesus Cristo*

## RESUMO

Os indicadores sociais e as linhas de pobreza são amplamente utilizados por gestores, pesquisadores e pelo governo federal na elaboração e avaliação de políticas e programas sociais de enfrentamento à pobreza, no entanto é necessário debater os rumos da utilização desses instrumentos e quais as implicações do uso dos indicadores sociais e das linhas de pobreza na busca de garantia de direitos sociais. O Governo Federal elaborou e executou o Plano Brasil sem Miséria (2011 a 2014) a partir de linhas de pobreza e indicadores sociais. Observou-se por meio da análise qualitativa e quantitativa, da linha de extrema pobreza e dos indicadores sociais utilizados, que esses instrumentos foram concebidos com o objetivo de delimitar ao máximo o público alvo a fim de que houvesse o menor gasto social orçamentário e um maior pragmatismo do plano. Consequentemente, muitas pessoas pobres ficaram de fora do plano e sem proteção social. Também constatou-se por meio da comparação entre a taxa de extrema pobreza calculada pelo Plano Brasil sem Miséria em 2013 e a desigualdade descrita pelos dados tributários do Imposto de Renda Pessoa Física da Receita Federal em 2013 que as políticas e programas sociais focalizadas não mudam a estrutura de pobreza e desigualdade, tendo em vista que a legislação tributária brasileira favorece os mais ricos e onera os mais pobres, bem como a pobreza, no Brasil, é estrutural e permeada de desigualdades, ou seja, é necessário enfrentar a pobreza por meio de políticas sociais universais.

**Palavras chave:** pobreza; indicadores sociais; linhas de pobreza; focalização; desigualdade social.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Processo de agregação de valor informacional no indicador .....	22
Figura 2. Construção de um sistema de indicadores sociais.....	24
Figura 3. Construção de indicadores compostos/sintéticos .....	26
Figura 4. Indicadores Sociais classificados segundo natureza do indicado .....	28
Figura 5. Charge de crítica às linhas de pobreza .....	48
Figura 6. Eixos de atuação do Plano Brasil sem Miséria .....	60
Figura 7. Filtro de restrições aplicado ao Censo 2010 para o PBSM.....	68

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Índice de Gini do Brasil de 2004 a 2011 .....	50
Gráfico 2. Fração da renda total apropriada pelo 1% mais rico do Brasil (2006-2012) nos dados tributários e nas pesquisas domiciliares.....	51
Gráfico 3. Rendimentos totais por estado do Brasil em 2013 .....	53
Gráfico 4. Focalização do Plano Brasil sem Miséria.....	65
Gráfico 5. Variação dos valores das linhas de indigência de ROCHA(2000) e da linha de extrema pobreza do PBSM de 2011 a 2015 .....	66
Gráfico 6. Taxa de extrema pobreza em 2011 e 2013 .....	70
Gráfico 7. Distribuição de riqueza (patrimônio) 2011 e 2013 – IRPF .....	71
Gráfico 8. Distribuição de rendimentos (%) por faixa de Base de Cálculo 2011 e 2013 – IRPF .....	72

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Áreas temáticas de alguns sistemas de indicadores.....	22
Quadro 2. Aspectos de avaliação de políticas sociais .....	36

## LISTA DE EQUAÇÕES

Equação 1. PIB per capita.....	44
Equação 2. Renda Familiar Total .....	45
Equação 3. Renda Familiar per capita .....	45



## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1. Distribuição dos rendimentos (%) por faixa salarial em 2013 .....	53
Tabela 2. Alíquota média efetiva (%) do ano calendário de 2013 com base nos rendimentos tributáveis e isentos e no imposto devido (valores em milhões de R\$).....	55

## LISTA DE SIGLAS

BC – Base de Cálculo  
BDTD – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações  
BPC – Benefício de Prestação Continuada  
PBSM – Plano Brasil sem Miséria  
CF – Constituição Federal  
CRAS – Centro de Referência em Assistência Social  
DIRPF – Declarações de Ajuste Anual do Imposto de Renda da Pessoa Física  
EUA – Estados Unidos da América  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos  
IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo  
IR – Imposto de Renda  
IRPF – Imposto de Renda Pessoa Física  
IPVA – Fundo Monetário Internacional  
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza  
MPC – Modo de Produção Capitalista  
NASA – *National Aeronautics and Space Administration*  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio  
ONGs – Organizações Não Governamentais  
PBF – Programa Bolsa Família  
PIB – Produto Interno Bruto  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios  
PNB – Produto Nacional Bruto  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares  
PPC – Paridade do Poder de Compra  
SciELO – *Scientific Electronic Library Online*  
SUS – Sistema Único de Saúde

UNESCO – *United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization*

**LISTA DE ABREVIATURAS**

Cadúnico - Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

## SUMÁRIO

Introdução.....	12
Procedimentos Metodológicos .....	14
Capítulo 1 – Debate Sobre os Indicadores Sociais .....	16
1.1. Origem dos Indicadores Sociais .....	16
1.2 Conceitos Relacionados aos Indicadores Sociais .....	20
1.3. O uso dos indicadores sociais em tempos de neoliberalismo .....	31
1.3.1 Apropriação dos Indicadores Sociais pelas Agências Multilaterais .....	36
Capítulo 2 – Pobreza e Desigualdades Sociais No Brasil .....	40
2.1. Debate Histórico de Pobreza .....	40
2.1.1 Indicadores de Renda e Linhas de Pobreza .....	44
2.2. As Desigualdades Sociais.....	48
2.2. Políticas Sociais Universais versus Políticas Sociais Focalizadas .....	55
Capítulo 3-Análise do Plano Brasil sem Miséria .....	60
3.1. O Plano Brasil sem Miséria.....	60
3.2. Análise Crítica de Linhas de Pobreza e Indicadores do Plano Brasil Sem Miséria.....	63
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	73
REFERÊNCIAS .....	75

## **Introdução**

A utilização de indicadores sociais e linhas de pobreza na elaboração e avaliação de políticas sociais de enfrentamento à pobreza têm crescido com o objetivo de embasar tecnicamente a diminuição do gasto social no âmbito do orçamento público. O avanço do neoliberalismo traz a doutrina do Estado mínimo para o social e esses indicadores sociais e linhas de pobreza são manipulados por essa ideologia; assim, o uso dessas ferramentas fortalecem e legitimam o desmonte de direitos sociais, tornando o acesso a esses direitos restrito e assistencialista.

A ótica gerencialista (FARIA, 2005) utiliza-se de um aparato tecnológico informacional para elaborar os indicadores sociais e linhas de pobreza, como forma de decidir pelo menor gasto possível na área social, além disso as linhas de pobreza estão descoladas da ideia de salário mínimo, pois a intenção é ter a menor linha de pobreza possível e não seguir o valor real do salário mínimo, bem como acompanhar seus reajustes (FAGNANI, 2008). Os principais indicadores sociais de pobreza e linhas de pobreza são monopolizados por agências multilaterais como o Banco Mundial e servem para monitorar o acesso das pessoas aos programas e políticas como forma de aumentar o número de condicionalidades para acessá-los, dificultando o acesso ao direito social (SIQUEIRA, 2012).

Segundo Pochmann (2006) os indicadores de pobreza mais utilizados estão enfatizados na renda e desconsideram a questão distributiva, isto é, das desigualdades sociais, o foco tem sido na extrema pobreza, no mínimo para sobreviver. Dessa forma, Rocha (2000) critica a forma de uso desses indicadores, pois a desigualdade social e a pobreza estão intrinsecamente ligadas, no entanto, a autora recomenda os indicadores de renda e pobreza como critérios complementares na formulação de políticas sociais.

O debate de indicadores sociais fica restrito a um grupo de especialistas que não questiona a questão central de uso dessas ferramentas. Autores como Jannuzzi (2013) e Carley (1985), apresentam inúmeras metodologias e conceitos de indicadores sociais, no entanto, não questionam o real objetivo do uso de tais instrumentos. Por isso Boschetti (2009) e Arregui (2012) criticam o foco apenas na metodologia e nas técnicas, pois o ponto central é o pano de fundo por trás dessas medidas. Por que a sociedade não participa dessas decisões? Por que os principais indicadores e linhas de pobreza são generalistas e internacionais?

Arregui (2012) afirma que é também necessário estudar os indicadores de riqueza e não somente os indicadores de pobreza, pois os ricos são os verdadeiros beneficiados pelo capitalismo, contudo, o eixo de análise tem sido a pobreza. Para Siqueira (2013), não faz sentido estudar pobreza sem se estudar riqueza pois pobreza e riqueza juntas, formam uma unidade contraditória, uma está ligada à outra. Segundo Salvador (2016), o governo dá pouca atenção à estudos sobre desigualdade social, e a questão tributária no Brasil é central para o enfrentamento da pobreza e das desigualdades. Os dados tributários são mais assertivos para entender riqueza e pobreza em comparação às pesquisas domiciliares, por isso é necessário estudar mais esses dados (MEDEIROS; SOUZA; CASTRO, 2015; SALVADOR; 2016).

Percebe-se que os indicadores sociais são construídos com base em decisões políticas, ou seja, qual o objetivo do sistema de indicadores sociais elaborado? É promover o acesso aos direitos sociais, como trabalho e habitação, ou é servir de base para uma política ou programa social restrito e focalizado que na verdade realiza o desmonte de direitos sociais? Porque há agências internacionais que decidem quais indicadores cada país deve priorizar? Como o Banco Mundial. Por isso, na construção desses sistemas é necessário haver debate político que inclua a sociedade, pois ela que acessará essas políticas (ARREGUI, 2012)

O governo federal lançou em 2011 o Plano Brasil sem Miséria com o objetivo de acabar com a extrema pobreza até 2014. Esse Plano foi elaborado a partir de indicadores sociais e linhas de extrema pobreza, com o discurso midiático de metas elevadas e de valores altos de linhas de extrema pobreza.

A autora desse Trabalho de Conclusão de Curso – TCC adquiriu interesse nesse tema a partir de sua afinidade com a área de estatística (foi discente de estatística da Universidade de Brasília) e de sua curiosidade em entender como são formulados e utilizados os indicadores sociais e as linhas de pobreza no delineamento de políticas públicas, depois de cursar a disciplina Tópicos Especiais em Serviço Social ministrada no curso de verão de 2017 da Universidade de Brasília, cujo tema foi pobreza.

O objeto de estudo desse TCC são as linhas de extrema pobreza e os indicadores sociais utilizados no Plano Brasil Sem Miséria. O principal objetivo desse TCC é analisar criticamente esses indicadores sociais e essas linhas de pobreza utilizadas no Plano Brasil sem Miséria. E especificamente (são três objetivos específicos) pretende-se realizar uma comparação das linhas de indigência de Rocha (2000) com as linhas de extrema pobreza do Plano Brasil sem Miséria por meio da análise de Tronco e Ramos (2017).

Também analisa-se o filtro de restrições aplicado aos domicílios sem rendimentos do Censo 2010, cujo objetivo foi delimitar quem era extremamente pobre, e por último discute-se

como o perfil tributário brasileiro favorece os mais ricos e a manutenção das desigualdades sociais; análise feita a partir de estudo comparativo dos resultados da taxa de extrema pobreza em 2011 e 2013 do Governo Federal, com os dados do Imposto de Renda Pessoa Física.

A hipótese de pesquisa deste TCC é que os indicadores sociais e as linhas de pobreza que serviram de base para o Plano Brasil sem Miséria, foram utilizados com o propósito de restringir ao máximo o público prioritário do referido plano e assim diminuir o gasto público com o social.

### **Procedimentos Metodológicos**

Neste trabalho foram utilizados métodos mistos para análise do objeto de pesquisa (CRESWELL, 2010), ou seja, uma análise quantitativa e qualitativa. A análise quantitativa consistiu em realizar estatísticas descritivas de dados numéricos primários de estatísticas públicas e de dados numéricos secundários de estudos de alguns/algumas autores(as) da literatura acadêmica. A análise qualitativa consistiu em direcionar a estatística descritiva por meio do método materialista dialético e também explicar os resultados dessas análises quantitativas relacionando-os ao debate acadêmico da teoria social na perspectiva crítica marxista.

Para auxiliar na realização desse trabalho foi necessário dividi-lo em três etapas:

1. Levantamento bibliográfico relacionado ao tema de estudo por meio de sites de pesquisa acadêmicos como o *Scientific Eletronic Library On Line* – Scielo, a Biblioteca Brasileira de Teses e Dissertações – BDTD e revistas e periódicos de Serviço Social Qualis Capes A1 e A2; livros utilizados durante a graduação em Serviço Social que são relacionados ao tema e livros e artigos indicados por autores(as) da pesquisa bibliográfica levantada. Também foram pesquisados estudos técnicos do Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA e publicações do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e do Banco Mundial.
2. Levantamento de microdados do Censo populacional de 2010 realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, bem como os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2011 também realizada pelo IBGE. Também houve levantamento de dados secundários da pesquisa realizada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC de 2016 sobre o Perfil da Desigualdade e da Injustiça Tributária, com Base nos Declarantes do Imposto de

Renda do Brasil no período de 2007 a 2013, pesquisa realizada sob coordenação de Salvador (2016).

3. Sistematização e análise quantitativa e qualitativa dos dados com base na pesquisa bibliográfica realizada. Os dados do Censo populacional de 2010 e da PNAD 2011 foram tabulados e transformados em gráficos para melhor visualização. Foi escolhido o Censo de 2010 e a PNAD de 2011, pois foram estes dados que serviram de base para formulação do Plano Brasil Sem Miséria em 2011, objeto de estudo deste trabalho. Os dados da pesquisa do INESC de 2016 foram selecionados e transformados em gráficos com base nos resultados de 2011 e 2013, pois esses anos estavam compreendidos no período de vigência do Plano Brasil sem Miséria.

Este trabalho é constituído por três capítulos, além desta introdução e das considerações finais.

O primeiro capítulo realiza um debate sobre indicadores sociais, discute-se sobre a origem dos indicadores sociais, os conceitos relacionados aos indicadores sociais de acordo com autores expoentes do tema e com autores(as) que criticam esses conceitos, também há uma discussão sobre a utilização desses indicadores no período cuja ideologia dominante é a neoliberal, e como as agência multilaterais monopolizam a elaboração e utilização desses indicadores sociais.

O segundo capítulo, discorre sobre a pobreza e as desigualdades sociais no Brasil, assim apresenta como é o debate de pobreza de acordo com as principais matrizes teóricas e ideológicas atuais e o tipo de enfrentamento à pobreza por cada vertente teórica e ideológica; posteriormente é discutido sobre os indicadores de renda e linhas de pobreza utilizadas na elaboração de políticas e programas sociais de combate à pobreza, depois é debatida as desigualdades sociais no Brasil, reveladas por meio de dados tributários da Declaração Anual Imposto de Renda da Pessoa Física, e, por último, apresenta-se o debate de políticas sociais universais versus políticas sociais focalizadas, discutindo quais as formas e possíveis implicações de cada uma.

O terceiro capítulo apresenta o Plano Brasil sem Miséria por meio de publicações do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e algumas críticas de autores(as) relacionados ao tema de política social. Logo depois é feita uma análise crítica dos indicadores sociais e das linhas de pobreza utilizadas no Plano Brasil sem Miséria, com base na bibliografia pesquisada e nas análises quantitativas e qualitativas.



## Capítulo 1 – Debate Sobre os Indicadores Sociais

Apresenta-se, neste capítulo, o surgimento dos indicadores sociais, suas definições e a maneira como são formulados por especialistas atualmente. Assim sendo, é feita uma análise crítica da forma de elaboração desses indicadores sociais e explicita-se como esse modelo está inserido no contexto sociopolítico e ideológico atual.

### 1.1. Origem dos Indicadores Sociais

De acordo com Jannuzzi (2013), apesar de nos anos 1920 e 1930 já existirem estudos sobre indicadores sociais, foi somente a partir dos anos 1960 que o escopo científico do assunto tomou força. Para Carley (1985), havia descontentamento em relação à quantidade e à qualidade das informações sociais que estavam disponíveis para as agências governamentais, diante disso, ocorreu o que foi chamado o “movimento de indicadores sociais.”<sup>1</sup>

No começo da década de 1960, alguns economistas, por meio da utilização de indicadores e modelos econométricos, nortearam as decisões governamentais para diminuição de impostos, cuja pretensão era a deflação da economia assim como a medida pelo Produto Nacional Bruto (PNB)<sup>2</sup> (CARLEY, 1985).

Além do PNB, esses indicadores econômicos eram compostos por medidas do Produto Interno Bruto (PIB),<sup>3</sup> rendimentos, inflação, preços e etc. O aproveitamento e o êxito relativo de tais indicadores no direcionamento da política econômica apontou que “uma série análoga de indicadores ‘sociais’, ou contas sociais, poderia ser igualmente eficaz na condução da política social” (CARLEY, 1985, p. 18).

Dessa forma, segundo Carley (1985), à medida em que o sucesso dos indicadores econômicos crescia, mais claro notava-se suas limitações nas análises de ponderações mais abrangentes de medidas de bem-estar social, como por exemplo, aspectos qualitativos da vida: equidade social, poluição ambiental e prosperidade econômica.

---

<sup>1</sup> Movimento que será explicado adiante no texto.

<sup>2</sup> Produto Nacional Bruto: É o valor agregado de todos os bens e serviços resultantes da mobilização de recursos nacionais (pertencentes a residentes no país), independente do território econômico em que esses recursos foram produzidos. (SANDRONI, 1999, p. 475).

<sup>3</sup> Produto Interno Bruto: Refere-se ao valor agregado de todos os bens e serviços finais produzidos dentro do território econômico de um país, independentemente da nacionalidade dos proprietários das unidades produtoras desses bens e serviços. (SANDRONI, 1999, p. 459).

Muitas pessoas consideravam que o próprio aumento da repercussão dos indicadores econômicos resultava em uma exaltação das medidas monetárias em detrimento de outras considerações sociais (CARLEY, 1985).

As muitas críticas resultaram em duas principais recomendações: 1) desconsiderar o PNB e desenvolver novas medidas ou 2) modificar o PNB para que retratasse aspectos condicionados ao bem estar social. No entanto, segundo Carley (1985), nenhuma das duas tornou-se realidade.

A primeira recomendação encontrou o obstáculo de que medidas econômicas são relevantes para a qualidade global da vida, e, no que concerne à segunda recomendação, os economistas afirmaram que o PNB era uma medida econômica e não um medida de bem estar (OKUN, 1971; CARLEY, 1985). Okun (1971) foi categórico ao dizer que quem consegue produzir uma medida resumida de bem estar é um filósofo-rei, no entanto, não há espaço para filósofo-rei no governo federal. Dessa forma, o movimento de indicadores sociais recebeu o papel de construir indicadores que complementassem os indicadores econômicos, considerados necessários, ao invés de desbancá-los (CARLEY, 1985).

Nota-se que os indicadores econômicos eram um sucesso (OKUN, 1971) e ainda são (GADREY; FLORENCE, 2006) nas pesquisas econômicas e nas respostas que o governo federal desejava e deseja. Porém, notou-se que todo esse sucesso quantitativo restrito não funcionava em um realidade histórica que é permeada por várias complexidades e dinâmicas sociais.

Assim, a primeira agência governamental dos Estados Unidos da América – EUA que requisitou construção de distintos indicadores sociais foi a *National Aeronautics and Space Administration* (NASA)<sup>4</sup>, em tradução livre, Administração Nacional da Aeronáutica e Espaço.

Em 1962, a referida agência solicitou um estudo para saber os impactos do programa espacial americano na sociedade nacional, estimulando, assim, o interesse dos EUA por indicadores sociais (BAUER, 1966; CARLEY, 1985).

Esses efeitos do programa espacial “eram tidos como consequências não intencionais ou indiretas do programa de exploração espacial, mas logo se constatou que muitos deles eram efeitos sociais.” (CARLEY, 1985, p. 19). Ou seja, efeitos difíceis de serem analisados, e como não havia preparo metodológico de análise, a equipe de pesquisa da NASA resolveu estudar de

---

<sup>4</sup> A NASA é uma agência do governo dos Estados Unidos que é responsável pela ciência e tecnologia relacionadas ao ar e ao espaço. Foi criada em 1958 para supervisionar a pesquisa espacial e aeronáutica dos EUA. O administrador da agência é nomeado pelo presidente dos EUA e confirmado por uma votação no Senado. (NASA, 2017).

forma mais ampla o controle da mudança socioeconômica. Disso resultou o livro *Social Indicators* de 1966, organizado por Raymond Bauer (LAND, 1975; CARLEY, 1985).

Em *Social Indicators* foi discutido o “desenvolvimento dos indicadores sociais, sua relação com as metas sociais e com a formulação de programas de ação, e a necessidade de uma contabilidade social.” (CARLEY, 1985, p.19). Bauer (1966), afirmou que, se o impacto social de um programa espacial poderia ser estudado, ele também poderia ser detectado e medido, bem como avaliado e respondido. E, a partir desses estudos, poder-se-ia ampliar para o entendimento de pesquisas na área de ciências sociais contribuindo para as ações governamentais.

Ainda em 1960, segundo Carley (1985), a fundação Russell Sage<sup>5</sup>, apoiou variados estudos que tratavam dos problemas de conceitos e métodos do monitoramento da mudança social em escala ampliada. Destes estudos resultaram duas publicações: *Indicators of Social Change: Concepts and Measurements* (Indicadores de Mudança Social: Conceitos e Medidas) - Sheldon e Moore (1968) dirigidos para indicadores socioestruturais objetivos; E a publicação *Human Meaning of Social Change* (Significado Humano da Mudança Social), de Campbell e Converse (1972) voltada para “indicadores psicológicos ou subjetivos das atitudes, expectativas, aspirações e valores” (CARLEY, 1985, p.20).

A terceira ação que contribuiu para o “movimento de indicadores” foi a publicação, em 1969, de *Towards a Social Report* (Em Direção a um Relatório Social), do Ministério da Saúde, Educação e Bem Estar dos Estados Unidos, a qual era uma compilação de ensaios de medidas sobre diversos temas: saúde, meio ambiente, vida familiar, níveis de fecundidade, segurança pública, questão racial e coesão social (CARLEY, 1985).

Segundo Carley (1985), elaborou-se também a publicação *Social Indicators Research* - Pesquisa de Indicadores Sociais, e os Conselhos de Pesquisa em Ciências Sociais, nos Estados Unidos e no Reino Unido, formaram centros de pesquisa sobre indicadores sociais. Desta forma, esse movimento, na década de 1960 e início da de 1970, foi manifestado “por uma espécie de entusiasmo ilimitado, que visualizava progressos bombásticos na mensuração e na contabilidade sociais, traduzidos em um planejamento social quase utópico para uma nova e aprimorada qualidade de vida” (CARLEY, 1985, p. 21).

---

<sup>5</sup> A Fundação Russel Sage é a principal fundação americana dedicada exclusivamente à pesquisa nas ciências sociais. Foi criada em 1907 e serve como um centro de pesquisa para acadêmicos e jornalistas, uma fonte de financiamento para estudos de acadêmicos de outras instituições acadêmicas e de pesquisa, e é um membro ativo da comunidade de ciências sociais dos EUA (RUSSELL SAGE FOUNDATION, 2018).

Como afirmou Brand (1975), os indicadores sociais são um grande negócio nos dias atuais, muitos pesquisadores estão trabalhando neles, o que pode ser uma armadilha, dependendo dos objetivos e da base teórica, metodológica que se tem para produzir um indicador.

Desde então esse movimento cresceu, porém, para Carley (1985), não significa que houve uma aproximação do consenso do que sejam indicadores sociais, e, alguns autores, como Horn (1980), apresentaram várias definições de indicadores sociais e pelo menos duas definições de estatística social. Para Horn (1980), estatísticas são os dados coletados e também são o processamento de dados, e para os indicadores ele apresentou dois blocos: indicadores de relatório social e indicadores de mudança social, cada bloco com uma lista de definições de indicadores. Algumas publicações governamentais trouxeram em seu título “indicadores sociais”, no entanto, alguns autores afirmaram que não havia indicador social na publicação (CARLEY, 1985).

No final da década de 1970 esse entusiasmo foi substituído pelo questionamento da validade dos indicadores sociais, pois, segundo Carley (1985), o que havia sido prometido pelos indicadores em sua grande parte não havia sido realizado. Muitos burocratas e administradores consideraram as informações ditas por meio de “indicadores sociais” como inúteis ou até mesmo falsas.

O meio acadêmico deixou de lado o interesse pelos estudos de informações sociais destinadas às decisões governamentais e passou a priorizar estudos estatísticos restritos e de difícil compreensão, o que resultou em um debate fechado a um grupo de especialistas e sem resultado de mudança social.

Para Carley (1985) essa mudança drástica em relação aos indicadores sociais deve-se ao fato de que “o movimento dos indicadores sociais, em seu crescimento rápido, fomentou expectativas ingênuas quanto ao tempo necessário para o seu desenvolvimento útil ao processo de formulação de políticas” (CARLEY, 1985, p. 21).

Melhor dizendo, pensava-se que o tratamento de dados estatísticos sociais era trivial de ser manejado e implementado, porém, dados não são um fim em si mesmo, dependem de metodologias que sejam pensadas desde a escolha, coleta e manipulação dessas informações. Pode-se afirmar que além desses motivos, o próprio fato dos indicadores serem derivados de objetivos políticos arbitrários traz um viés aos resultados nas análises estatísticas e, principalmente, das análises por meio da teoria social crítica.

Ainda segundo Carley (1985) disso, resultou em uma desconsideração das barreiras metodológicas e também das que estavam ligadas ao processo de formulação de políticas públicas que os indicadores necessitavam vencer.

Isto é, o rápido desenvolvimento dos indicadores sociais sem que a teoria social acompanhasse é um obstáculo, tendo em vista o fato de os indicadores sociais envolverem conceitos abstratos sendo um substituto quantitativo de tais definições (CARLEY, 1985).

Todavia, para Carley (1985), os indicadores sociais apresentam um caminho longo pela frente, pois, são recentes e envolvem conceitos complexos, o que não significa que deve-se ignorá-los, mas fomentar pesquisas que embasem esses balizadores de políticas públicas.

Mas é necessário discutir porque certos indicadores são os mais utilizados e porque algumas organizações como o Banco Mundial<sup>6</sup>, liderado pelos Estados Unidos da América - EUA, organiza e elabora os principais indicadores sociais e qual o objetivo e resultado de todo esse aparato tecnológico informacional arbitrário.

## **1.2 Conceitos Relacionados aos Indicadores Sociais**

Não há consenso na definição de indicadores sociais, mas alguns autores apontam conceitos aproximados: Segundo Jannuzzi (2013), um indicador social é uma mensuração, geralmente, quantitativa, composta de significado social substancial, utilizado para sobrepor, calcular, ou instrumentalizar um conceito social intangível, de interesse acadêmico ou programático de políticas públicas; é um recurso metodológico que traz informações sobre objetos da realidade social, tais como mudanças e aspectos de um determinado momento.

Carley (1985) afirmou que os indicadores são substitutos e são medidas. Substitutos porque não descrevem a si mesmos e sim conceitos sociais abstratos; e medidas pois dizem respeito à termos quantificáveis, portanto deve-se evitar dados que não podem ser expressos por meio de uma escala ordenada.

Porém, de acordo com Arregui (2012) é necessário diferenciar o termo mensurar do termo quantificar. Mensurar, conforme a epistemologia das ciências naturais, implica que algo seja passível de ser medido a partir de medidas da realidade, por exemplo, a altura de uma pessoa, a distância entre duas cidades etc. Quantificar, por sua vez, “no seu sentido mais amplo, significa expressar e dar existência sobre uma forma numérica àquilo que antes estava expresso pelas palavras, mas não ainda pelos números” (ARREGUI, 2012, p. 537).

---

<sup>6</sup> Será debatido adiante no texto.

Desse modo, indicadores sociais realizam aproximações, geralmente, quantitativas do significado de elementos da realidade, tais como: pobreza, relações trabalhistas, mortalidade infantil, taxa de analfabetismo, indicadores habitacionais e de infraestrutura urbana, entre outros; sendo um dos principais instrumentos utilizados, pelos gestores de políticas públicas, como base para decisões e delineamento de políticas e programas sociais.

No âmbito acadêmico, o indicador social, é a ligação entre os “modelos explicativos da Teoria Social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados” (JANNUZZI, 2013, p. 22). Já no sentido programático, segundo Jannuzzi (2013), é um instrumento operacional voltado para o planejamento, avaliação e monitoramento de políticas públicas.

Desta maneira, nota-se a multiplicidade de propósitos que um indicador social pode apresentar, dependendo da finalidade e da metodologia pela qual foi construída o indicador. Ora sendo evidência científica acadêmica, ora sendo recurso para formulação e avaliação de políticas públicas e programas sociais, por isso é um recurso permeado de pensamentos políticos e matrizes ideológicas, não é neutro, é um instrumento que depende da direção ideológica e política dos(as) avaliadores(as).

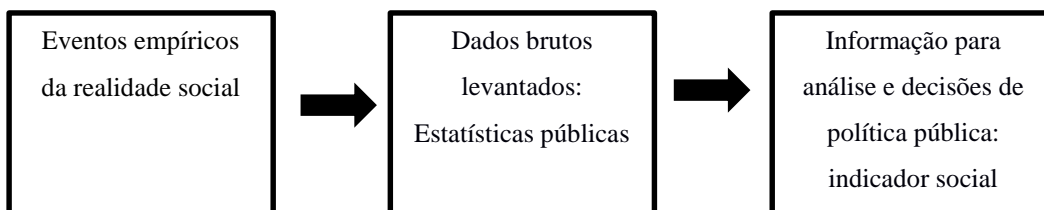
É necessário ressaltar as diferenças existentes entre estatísticas públicas e indicadores sociais. Estatísticas públicas “correspondem ao dado social na sua forma bruta, não inteiramente contextualizado em uma Teoria Social ou em uma Finalidade Programática, só parcialmente preparado para uso na interpretação empírica da realidade” Como, por exemplo, censo demográfico, censo escolar, entre outros (JANNUZZI, 2013, p.22).

Portanto, estatísticas públicas e indicadores sociais são medidas distintas. Entretanto, um indicador social pode ser construído com base em estatísticas públicas, já que esses são dados ainda não tratados com base em uma teoria social, mas que podem ser utilizados para explicar objetos da realidade social.

Os indicadores sociais podem ser exemplificados como taxas de analfabetismo, mortalidade infantil, desemprego, índice de Gini, entre outros. São, portanto, indicadores sociais porque traduzem “em cifras tangíveis e operacionais várias das dimensões relevantes, específicas e dinâmicas da realidade social” (JANNUZZI, 2013, p. 22).

As estatísticas públicas são, por sua vez, insumos para a elaboração de indicadores sociais. O que distingue a estatística pública de um indicador social é “o ‘valor contextual’ da informação disponível neste último” (JANNUZZI, 2013, p. 23). Como pode ser visto na Figura 1, o processo de agregação do valor informacional no indicador social para políticas públicas consiste em selecionar eventos empíricos da realidade social, depois reunir estatísticas públicas e, por último, construir o indicador social.

Figura 1. Processo de agregação de valor informacional no indicador



Fonte: JANNUZZI, 2013, p. 23

Nota-se que o indicador é dependente da metodologia a ser adotada para que as informações sociais sejam agregadas, isto é, é uma ferramenta adicional; o que realmente vai determinar seu resultado é a matriz teórica e ideológica por trás de sua construção e utilização.

Segundo Jannuzzi (2013), os indicadores podem remeter-se tanto ao total da população como à grupos sociodemográficos específicos, a depender do foco de pesquisa inicial. “Eles são expressos como taxas, proporções, médias, índices, distribuição por classes, e, também, por cifras absolutas” (JANNUZZI, 2013, p. 23).

Ou melhor, tais medidas podem ser formatadas de acordo com a finalidade do estudo ou da política pública a ser formulada/reformulada. Para Gadrey e Florence (2006, p. 23), o predomínio de certos indicadores não é neutro, pois “eles não são reflexos passivos do que pretendem resumir”.

Um Sistema de Indicadores Sociais é o “conjunto de indicadores sociais referidos a um determinado aspecto da realidade social ou a área de intervenção programática” (JANNUZZI, 2013, p. 23). De acordo com Jannuzzi (2013), para representar um fenômeno social é necessário um sistema de indicadores, relacionados a diversas dimensões realizando-se assim aproximações sucessivas do objeto social.

No Quadro 1 é possível ver algumas áreas temáticas de determinados sistemas de indicadores internacionais, tais como, o Sistema de Indicadores de Bem-estar Social da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, o Sistema de Indicadores Sociais e Demográficos da Divisão de Estatística das Nações Unidas e o Sistema Mínimo de Indicadores Urbanos das Nações Unidas utilizados “para orientar a implementação das diretrizes de desenvolvimento urbano estabelecido nas conferências internacionais do HABITAT” (JANNUZZI, 2013, p.24).

Quadro 1. Áreas temáticas de alguns sistemas de indicadores

<b>OCDE</b>	Saúde, Educação, Emprego, Acesso a Consumo, Segurança pessoal, Condições da Habitação e do Ambiente Físico, Lazer, Participação Social
-------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<b>Nações Unidas</b>	População, Saúde, Educação, Atividade Econômica, Renda, Patrimônio, Uso do tempo, Segurança Pública, Mobilidade Social, Cultura, Comunicação, Lazer
<b>HABITAT</b>	Uso do solo urbano, Habitação, Meio ambiente, Desenvolvimento Socioeconômico, Transporte urbano

Fonte: (JANNUZZI, 2013, p. 24)

Percebe-se que os indicadores sociais em cada área supracitada do Quadro 1 têm a finalidade de, juntamente com os outros que compõem o sistema, representar e quantificar significações de um assunto ou objetivo comum.

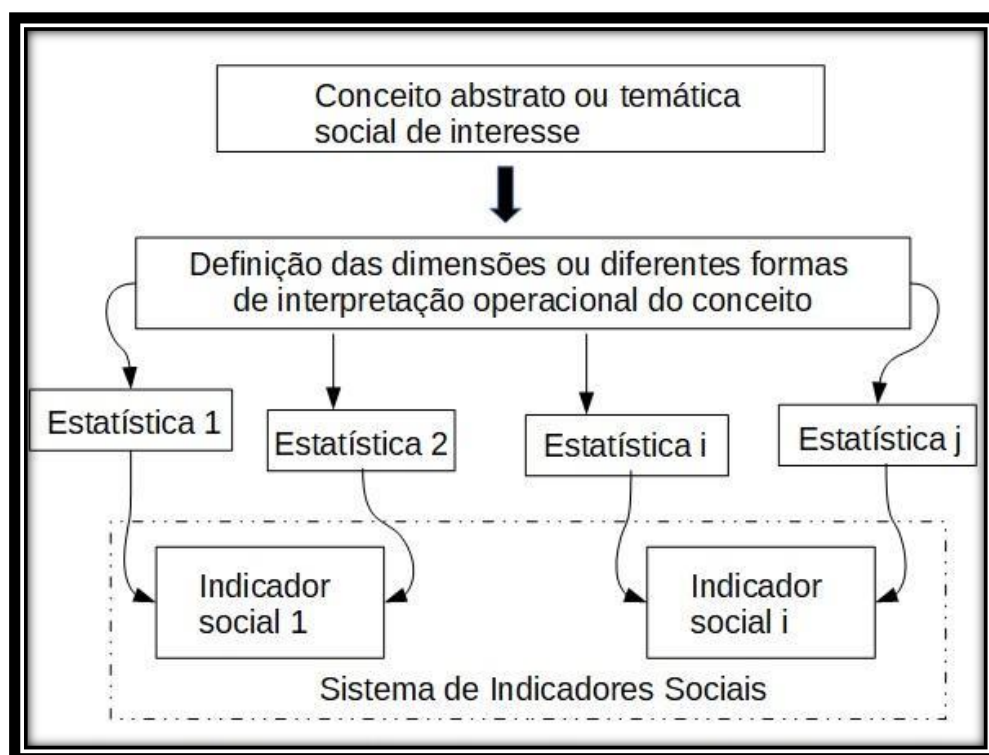
Já no “âmbito nacional são exemplos de sistemas de indicadores o Sistema de Indicadores para Políticas Urbanas, o Sistema de Indicadores de Saúde e o Sistema de Indicadores para Mercado de Trabalho” (JANNUZZI, 2013, p.24).

Para Jannuzzi (2013), a construção de um sistema de indicadores envolve várias “decisões metodológicas” (JANNUZZI, 2013, p.24) que são reunidas em quatro etapas, que podendo ser visualizada na Figura 2. A primeira etapa consiste na “definição operacional do conceito abstrato ou temática a que se refere o sistema em questão, elaborada a partir do interesse teórico ou programático definido” (JANNUZZI, 2013, p.24). Partindo disso, passa-se a especificar os aspectos desse conceito, das suas distintas formas de abordagem e interpretação, fazendo com que seja possível quantificar de alguma forma a temática em estudo.

Após a definição dos aspectos do conceito/temática, a terceira etapa consiste no levantamento de estatísticas públicas relevantes, “provenientes de Censos Demográficos, pesquisas amostrais, cadastros públicos” (JANNUZZI, 2013, p.25). E por último, por meio da compilação direcionada das estatísticas reunidas, “computam-se os indicadores, compondo um Sistema de Indicadores Sociais, que traduz em termos mais tangíveis o conceito abstrato, inicialmente, idealizado” (JANNUZZI, 2013, p.25).



Figura 2. Construção de um sistema de indicadores sociais



Fonte: JANNUZZI, 2013, p. 25

Percebe-se que assim como os indicadores sociais, os sistemas de indicadores sociais são construídos com base em decisões políticas, ou seja, qual o objetivo do sistema de indicadores sociais elaborado? É promover o acesso aos direitos sociais, como trabalho e habitação, ou é servir de base para uma política ou programa social restrito e focalizado que na verdade realiza o desmonte de direitos sociais? Porque há agências internacionais que decidem quais indicadores cada país deve priorizar? Como o Banco Mundial. Por isso, na construção desses sistemas é necessário haver debate político que inclua a sociedade, pois ela que acessará essas políticas (ARREGUI, 2012)

Conforme a literatura atual, há muitas formas de se classificar os indicadores sociais. Para Jannuzzi (2013), uma das principais formas é a segmentação dos indicadores de acordo com o tema da realidade social que estão se referindo. Sendo assim, tem-se indicadores de saúde, de educação, de mercado de trabalho, de qualidade de vida, indicadores demográficos, indicadores de segurança pública e justiça, indicadores de infraestrutura urbana, indicadores de renda e desigualdade, entre outros.

Também há classificação entre indicadores objetivos e subjetivos, ou quantitativos e qualitativos. A distinção entre eles está na forma de levantamento dos dados, os quantitativos são provenientes de estatísticas públicas tais como percentual de domicílios com acesso à rede

de água e taxa de evasão escolar; e os qualitativos são provenientes de avaliação de indivíduos e/ou especialistas de alguma área específica como por exemplo, nota sobre o desempenho de alguns governantes. (CARLEY, 1985; JANNUZZI, 2013).

Por conta dessas diferenças de conceitos, esses dois indicadores sociais referindo a um mesmo aspecto da realidade social podem se divergir nos seus resultados tendenciais de uma estatística pública. Para Jannuzzi (2013), pode ser que demonstre uma mudança para melhor em um âmbito específico, mas, de acordo com indicador subjetivo, pode ser o contrário, pois depende da opinião dos entrevistados.

Então, ao analisar essa classificação de indicadores sociais, reitera-se como a manipulação deles pode ser diferente, um indicador social considerado confiável para uma agência internacional, pode ser sacrificador em termos sociais para outro país que desejar utilizá-lo.

Para Carley (1985) e Jannuzzi (2013), outra maneira de classificar os indicadores sociais é distingui-los entre indicadores descritivos e indicadores normativos: os primeiros somente descrevem particularidades da realidade social de forma empírica; os normativos por sua vez, “refletem explicitamente juízos de valor ou critérios normativos com respeito à dimensão social estudada” (JANNUZZI, 2013, p.28).

Tem-se como exemplo o indicador de pobreza, que, para ser construído, passa por várias decisões metodológicas normativas, isto é, é necessário avaliar quais taxas se utilizarão e em qual proporção: consumo necessário de calorias diárias, composição da cesta básica e etc. (JANNUZZI, 2013).

Apesar da medida de pobreza ser complexa, sua elaboração é importante, porque, tanto a percepção quanto quantificação do número de indivíduos pobres, assim como o estudo de suas origens e impactos, costumam estimular alguma forma de intervenção do Estado (POCHMANN, 2006).

De fato é inerente ao indicador social e à estatística pública serem normativos, tendo em vista que são derivados de procedimentos e metodologias que não são neutros e nem puramente objetivos em seu desenvolvimento (JANNUZZI, 2013; GADREY; FLORENCE, 2006).

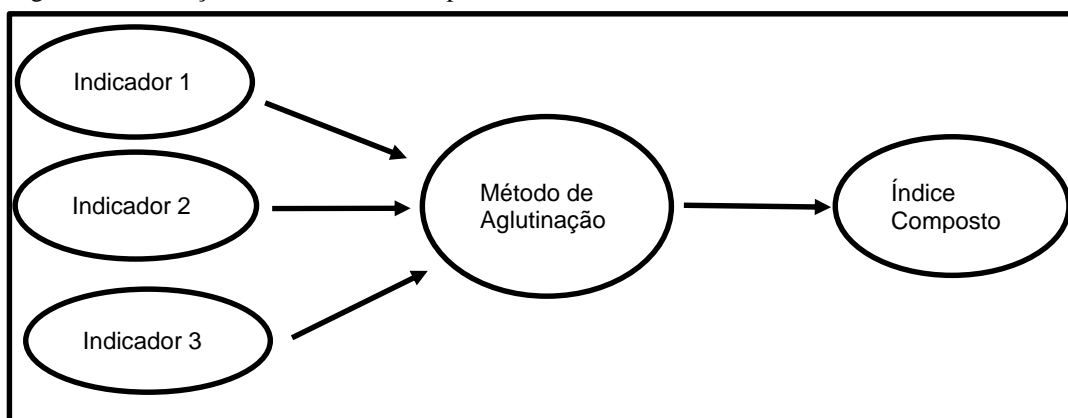
Portanto, a qualidade de um indicador social depende de quais metodologias foram aplicadas, qual marco conceitual foi utilizado, qual a finalidade do indicador e pra qual público ele está direcionado. Sabe-se que nenhum objetivo é neutro, assim faz-se necessário analisar criticamente um indicador social de pobreza e de desemprego, por exemplo.

Essa complexidade de métodos a serem utilizados num indicador social pode ser também uma forma de classificação, a saber: indicadores simples e indicadores compostos. Os

indicadores simples são formulados a partir de uma estatística pública definida, restringe-se a uma dimensão social escolhida. Por outro lado, os indicadores compostos, ou indicadores sintéticos ou, ainda, índices sociais, são construídos por meio da junção de dois ou mais indicadores simples (JANNUZZI, 2013; CARLEY, 1985).

Como observado na Figura 3, para elaborar um indicador sintético é necessário unir pelo menos dois indicadores simples por meio de um método de aglutinação, por meio de cálculos e estatísticas e então resultar no indicador composto.

Figura 3. Construção de indicadores compostos/sintéticos



Fonte: JANNUZZI, 2013, p. 29

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um exemplo de índice social, um indicador composto ou sintético, que foi construído com base em indicadores simples, tais como, indicadores de saúde, de educação e de renda. A formulação desses indicadores compostos, normalmente, é justificada pela sua presumida simplicidade e capacidade sintética para representar um aspecto complexo da realidade, tal como, avaliação das condições de vida, ou do nível socioeconômico de diversos grupamentos sociais (JANNUZZI, 2013).

Porém,

A escolha das “ponderações” das diversas variáveis que compõem um indicador, exatamente como a escolha das variáveis “que contam”, é motivo de debates públicos e de confrontações de pontos de vista a respeito do que deve ser contado e do que conta mais. (GADREY; FLORENCE, 2006, p. 24 grifos nossos).

Diferente dos Sistemas de Indicadores Sociais, o indicador composto permite direcionar, de modo mais direto, a prioridade de recursos a serem levantados e como as ações políticas serão executadas. No entanto, Jannuzzi (2013) concorda com Gadrey e Florence (2006), que esse procedimento de sintetizar uma informação da realidade social, geralmente

incorre em crescente perda de aproximação entre teoria/conceito e medida, e afeta a transparência para seus usuários em potencial.

Desse modo, o uso de indicadores sintéticos trazem consigo limitações pois ao sintetizar três indicadores em um só, como o IDH, prejudica uma análise da realidade concreta, mascarando estruturas que devem ser mudadas no macrossocial mas que ficam amparadas em pequenos rótulos de melhoria aparente, como por exemplo, se um país subiu duas ou três posições no ranking internacional do IDH, para a grande mídia é um avanço, mas na realidade pouco se modificou, pois é um índice internacional, índices internacionais necessariamente são precários ao serem utilizados entre países (ROCHA, 2000).

Outra classificação de indicadores é a distinção dos indicadores quanto à natureza do objeto referido: no caso de recurso (indicador-insumo), de realidade empírica (indicador-produto) ou processo (indicador processo). Essa classificação é pertinente para a Análise e Formulação de Políticas Sociais (JANNUZZI, 2013).

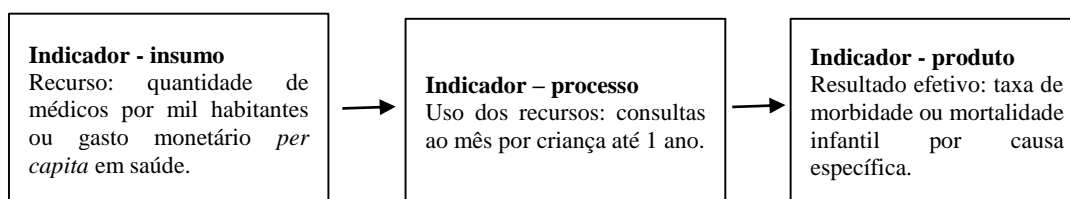
Os Indicadores - insumo (*input indicators*) são medidas que se referem à disponibilidade de recursos para destinação em políticas sociais, tais como número de professores por quantidade de estudantes ou número de leitos hospitalares por mil habitantes, entre outros (CARLEY, 1985; JANNUZZI, 2013).

Os Indicadores-produto (*outcome* ou *output indicators*) referem-se às dimensões complexas da realidade social, sendo um produto de complexos processos sociais, tendo como exemplo o nível de pobreza de uma população. São indicativos de como estão caminhando as políticas sociais, se há resultados efetivos ou não (LAND, 1971; JANNUZZI, 2013).

Os indicadores-processo ou fluxo (*throughput indicators*) estão no meio do processo e representam, em valores quantitativos, como está acontecendo a utilização de recursos humanos e físicos na operacionalização das políticas sociais. Como exemplo tem-se: homens hora dedicados a um programa social, quantidade de merendas escolares distribuídas por dia, quantitativo de consultas pediátricas ao mês, entre outros (LAND, 1971; JANNUZZI, 2013). Na Figura 4 é possível ver esses indicadores especificados, como também, alguns exemplos.

Para Jannuzzi (2013), os indicadores de insumo e de processo, em alguns contextos, são denominados de indicadores de esforço, e os indicadores-produto são chamados de indicadores de resultado. Percebe-se que esses indicadores (insumo, processo e produto) são utilizados a partir da ótica gerencial (FARIA, 2005), uma espécie de monitoramento dos gastos sociais que para que esses gastos sejam os menores possíveis, assim como procuram tratar as conformações sociais como resultados considerados um fim por si só, como as taxas de mortalidade infantil, para saber se a política social foi efetiva.

Figura 4. Indicadores Sociais classificados segundo natureza do indicado



Fonte: JANNUZZI, 2013, p.31

Segundo Jannuzzi, (2013), outra categorização de indicadores sociais na Avaliação de Políticas Sociais é a distinção entre indicadores de estoque e indicadores de performance. O indicador-estoque diz respeito à “medida de uma determinada dimensão social em um momento específico” (JANNUZZI, 2013, p.31), como por exemplo, a quantidade de anos de estudo de uma população. Já o indicador de performance quantifica o processo de mudança entre distintos momentos, como por exemplo o aumento ou diminuição dos anos de escolaridade.

Mas, um sistema de classificação utilizado em Formulação de Políticas é o que distingue os indicadores de acordo com três âmbitos pertinentes na avaliação de programas sociais: “indicadores para avaliação da eficiência<sup>7</sup> dos meios e recursos empregados, indicadores para a avaliação da eficácia<sup>8</sup> no cumprimento de metas e indicadores para avaliação da efetividade<sup>9</sup> social do programa” (JANNUZZI, 2013, p. 31). Na Figura 5 esquematiza-se esse tipo de classificação, representa-se os três principais aspectos de análise de uma política social: eficiência, eficácia e efetividade.

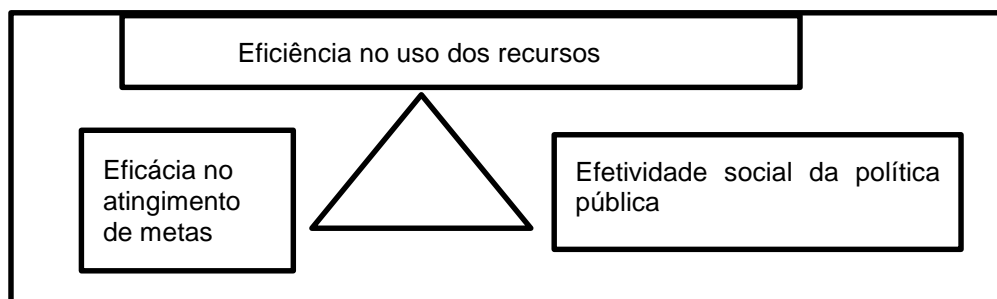
Observa-se que essa categorização de indicadores segundo a eficácia, eficiência e efetividade segue a ótica gerencial (FARIA, 2005) trazendo a ideia de avaliação praticamente neutra da política ou programa social (BOSCHETTI, 2009). Infere-se que Jannuzzi (2013) não faz uma crítica macroeconômica e social da construção e emprego de indicadores, somente cita algumas ressalvas mas não problematiza qual a finalidade do uso de indicadores sociais nas políticas sociais.

<sup>7</sup> Custo mínimo possível para o máximo de benefício possível (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 113).

<sup>8</sup> [Diz respeito se] o programa [social] está sendo (ou foi) implementado de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução e se o seu produto atingirá (ou atingiu) as metas desejadas (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 110, 111).

<sup>9</sup> Desdobra-se em efetividade objetiva: aferição mudanças quantitativas do antes e depois do programa; e em efetividade subjetiva: a percepção da população em relação às mudanças que o programa proporcional (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Figura 5. Indicadores Sociais classificados segundo critério de avaliação.



Fonte: JANNUZZI, 2013, p.32

Além das categorizações já citadas, há outras variedades de indicadores, como os indicadores determinantes, de efeitos primários, efeitos intervenientes e indicadores-resposta. Essa classificação se enquadra em um modelo explicativo causal e as tipologias são de acordo com a ordem de posição no modelo proposto (JANNUZZI, 2013).

Há também a classificação segundo o tempo de referência do indicador: séries históricas ou indicadores *ex post* e séries prospectivas ou indicadores *ex ante*. Ou também, indicadores do tipo absoluto (quantidade de pessoas classificadas como pobres) ou indicadores do tipo relativo como por exemplo a proporção de pobres de uma população (CARLEY, 1985; JANNUZZI, 2013).

Assim, há um leque infindável de definições tecnicistas e operacionais de como se classifica um indicador social, dessa forma, considera-se a política social como uma sequência linear de acontecimentos que podem ser simplificados e avaliados de forma neutra, as discussões maiores são enfatizadas em métodos e mais métodos, mas não em qual o resultado disso no âmbito macrossocial (FARIA, 2005; BOSCHETTI, 2009).

Uma das principais características necessárias de um indicador social é que objeto a que ele se refere seja de relevância social, especialmente no que concerne à formulação de políticas públicas, sua avaliação, monitoramento e implementação. Como a agenda de discussão política e social é vinculada ao movimento da realidade histórica, a construção de indicadores é decorrente da historicidade também (JANNUZZI, 2013).

Nos países em desenvolvimento, os debates têm se intensificado em torno da desigualdade, pobreza, acesso a bens e serviços públicos, entre outros temas. Ou seja, cada nação apresenta suas necessidades, seu movimento da realidade, exigindo respostas, debates e políticas sociais adequadas à suas particularidades.

No entanto, o que se tem observado é que, o que é relevante para uma organização multilateral tem que ser também para outros países, dessa forma é necessário questionar que

relevância é essa, com qual finalidade? Vigilância e desmonte de direitos? Ou busca por garantia de direitos sociais? Por isso, adiante será debatido porque o foco de análises tem sido somente na pobreza.

Outras propriedades fundamentais que um indicador deve apresentar é a validade de constructo e confiabilidade. Sendo a validade o quão próximos estão o conceito e a medida construída, assim sendo, qual a qualidade de representação do conceito abstrato pelo indicador. Por exemplo, para analisar as condições de saúde de uma população é mais válido utilizar taxas de mortalidade infantil do que a proporção de residências com acesso a água encanada (JANNUZZI, 2013).

Mais um exemplo é preferir utilizar a porcentagem de famílias com renda abaixo de um salário mínimo para representar o nível de pobreza de uma população do que apenas calcular a renda média per capita desse grupo populacional. Dessa forma, nota-se que validade é um atributo essencial para que uma medida seja denominada como indicador social (JANNUZZI, 2013).

Já a confiabilidade é uma característica que reflete se o levantamento de dados para construção do indicador foi realizado com qualidade, se há metodologias confiáveis, estatísticas executadas com perícia. Normalmente, indicadores formulados com base em pesquisas amostrais, executadas por agências públicas, são considerados confiáveis (GADREY; FLORENCE, 2006; JANNUZZI, 2013).

As agências públicas realizam estatísticas com metodologias padronizadas, com equipe de estatísticos e outros profissionais qualificados. Há treinamento de entrevistadores, monitoramento da coleta dos dados e do processamento para constatar se não há enviesamento da pesquisa, ou seja, se não é tendenciosa. Apesar de todas essas qualidades, ainda é necessário muitos avanços nas estatísticas de órgãos públicos (JANNUZZI, 2013).

Para Jannuzzi (2013), além das características já mencionadas, é necessário que um indicador social apresente grau de cobertura apropriada às suas finalidades: “deve ser sensível, específico, reproduzível, comunicável, atualizável periodicamente, a custos factíveis, ser amplamente desagregável em termos geográficos, sociodemográficos e socioeconômicos” (JANNUZZI, 2013, p. 34, 35) e possuir alguma historicidade.

Mas Arregui (2012), faz uma crítica a esse debate restrito a especialistas, não desprezando as metodologias, conceitos e cálculos, mas o ponto central de um indicador social é: se são instrumentos para formulação de políticas públicas porque a sociedade não está participando da elaboração de indicadores? Quer dizer, das decisões do que será contado e do que não será contado nesses cálculos e o porquê de cada decisão, já que é uma democracia.

Porque o debate fica restrito a um grupo pequeno de determinados atores? Assim para autora, “o que está em jogo não são apenas os aspectos e os objetivos em termos de métodos de quantificação, mas, sobretudo, as condições sociopolíticas da elaboração dos indicadores e da legitimidade dos atores” (ARREGUI, 2012, p.546)

Todavia, é o que tem ocorrido, autores como Jannuzzi (2013) discutem metodologias e características dos indicadores sociais como se fosse um ente separado da realidade social, que pode atuar sobre ela, mas na verdade eles são instrumentos complementares e não centrais nas decisões de políticas públicas, e podem ser modificados de inúmeras formas, e direcionados para o objetivo que se deseja, como já foi debatido.

### **1.3. O uso dos indicadores sociais em tempos de neoliberalismo**

Segundo Harvey (2005), o neoliberalismo é uma teoria das práticas político-econômicas, que afirma que o bem-estar da humanidade pode ser alcançado da melhor forma, por meio da liberação da liberdade e competências individuais no domínio de uma ordenação institucional delineada por direitos de propriedade privada, livre comércio e livre mercados. A função do Estado é gerar e manter o esqueleto institucional adaptado a essas ações.

Isto é, uma teoria engendrada no capitalismo, confirmando as individualidades e fortalecimento das desigualdades. Tendo em vista a realidade histórica desse modo de produção, à medida que acumulam-se riquezas também abre-se o abismo funcional entre a riqueza e a pobreza. Sem essa desigualdade não há como manter o capitalismo.

Essa estrutura institucional que o Estado deve manter, para Harvey (2005), inclui, por exemplo, o aparato militar, da polícia e de bases legais necessárias para assegurar direitos de propriedade individuais e para manter, se necessário por meio da imposição, o funcionamento apropriado dos mercados.

Por isso, segundo essa teoria, o Estado não deve ultrapassar essas tarefas básicas, pois a atuação desse deve ser mínima (HARVEY, 2005; ANDERSON, 1999), visto que, na visão neoliberal ele não possui provavelmente informações essenciais para compreender os sinais do mercado e pelo fato de grupos de interesses com poder intervirem e corromperem as intervenções do Estado, especialmente as democracias, em favor próprio (HARVEY, 2005).

Mundialmente, acolheu-se o neoliberalismo nas ações e no pensamento político-econômicos na década de 1970 (HARVEY, 2005; ARREGUI, 2012; SOARES, 2014). A privatização, desregulação e retirada do Estado de várias áreas do bem estar- social tem sido costumeiro. Além do mais, os (as) apoiadores (as) dessa proposta atualmente ocupam grande parte dos espaços de decisões políticas: universidades, instituições financeiras, instituições do



Estado – Tesouro, bancos centrais e instituições internacionais<sup>10</sup> como o Fundo Monetário Internacional (FMI)<sup>11</sup>, o Banco Mundial<sup>12</sup> e a Organização Mundial do Comércio<sup>13</sup> (OMC) entre outras (HARVEY, 2005).

Resumindo, o neoliberalismo tornou-se hegemônico nos discursos e afetou as maneiras de pensamento que se enraizaram ao cotidiano, de forma que vários indivíduos vivem, interpretam e agem conforme essa doutrina, até mesmo em alguns casos sem perceber, afetando as relações sociais (HARVEY, 2005).

Um dos laboratórios do neoliberalismo foi a América Latina, a periferia capitalista, “onde a construção de um Estado de Bem Estar Social foi incompleta ou precária, em que o impacto do ajuste se mostrou significativamente maior diante do desmonte dos frágeis mecanismos existentes de proteção social” (SOARES, 2014, p. 23).

A década de 1980 marcada pelas dívidas externas para os países latino americanos, provocadas, segundo Soares (2014), pelas Políticas de Ajuste Neoliberal, são exacerbadas na América Latina pela própria herança histórica. A autora apresenta o conceito de heterogeneidade estrutural:

Trata-se de uma categoria conceitual ampla, que engloba os traços dominantes das sociedades latinoamericanas contemporâneas, aludindo à coexistência de formas produtivas e relações sociais correspondentes a diferentes fases e modalidades no desenvolvimento da região, mas interdependentes em sua dinâmica no interior de Estados politicamente unificados (SOARES, 2014, p. 2).

Ou seja, a região apresenta complexas condições de vida no tempo e no espaço convivendo juntas. Assim, a desigualdade é a principal expressão da estrutura latino-americana, fruto de suas raízes históricas delineadas pela escravidão, no caso do Brasil, e pelo

---

<sup>10</sup> Algumas dessas organizações internacionais foram criadas durante a conferência de *Bretton Woods* em 1944, cujo gatilho foi a insatisfação com o padrão ouro e os mecanismos de câmbio livre. O objetivo do encontro portanto, era o dólar como padrão internacional de pagamentos, bem como novas normas e estruturas burocráticas de ordenamento das relações econômicas e comerciais entre países (SIQUEIRA, 2012).

<sup>11</sup> O Fundo Monetário Internacional (FMI) é uma agência especializada das Nações Unidas que foi concebida na conferência de *Bretton Woods, New Hampshire*, Estados Unidos, em julho de 1944. É uma espécie de supervisor financeiro internacional, com 189 membros, enviesado por decisões de países ricos, especialmente dos EUA (ONUBR, 2018; CARVALHO; KREGEL, 2007).

<sup>12</sup> O Banco Mundial é uma organização internacional que surgiu da Conferência de *Bretton Woods* (1944) para atender às necessidades de financiamento da reconstrução dos países devastados pela Segunda Guerra Mundial. No entanto, foi mudando de forma e hoje dita as regras de combate à pobreza em âmbito internacional.

<sup>13</sup> Criada em 1995, é a principal instância para administrar o sistema multilateral de comércio. A organização tem por objetivo estabelecer um marco institucional comum para regular as relações comerciais entre os diversos membros que a compõem, estabelecer um mecanismo de solução pacífica das controvérsias comerciais, tendo como base os acordos comerciais atualmente em vigor, e criar um ambiente que permita a negociação de novos acordos comerciais entre os membros.

colonialismo. Diante disso, nesses locais encontram-se Estados Nacionais frágeis, no quesito instituição, e formados em tempos historicamente pequenos, dessa forma, responsabilizando-se por ações que os países desenvolvidos já executavam há muito tempo (SOARES, 2014).

Para Stein (2006), a desigualdade de renda na América Latina, que ganha força na década de 1970, é aprofundada na década de 1980 e torna a pobreza o principal tema na agenda social, engendrado pelo seu crescimento exponencial, bem como pelas pressões da sociedade a favor da democracia.

E a forma de operacionalização dessa agenda social na década de 1990 em especial, na América Latina, foi a “busca de fortalecimento da ‘função avaliação’ na gestão governamental” (FARIA, 2005, p. 97), tendo como justificativa, segundo Faria (2005), a necessária modernização do modo de gestão pública em uma conjuntura de reforma do Estado.

Os pontos que embasam a justificativa da institucionalização da função avaliação estão ligados à uma visão arcaica do processo de avaliação de políticas públicas, qual seja considerar a avaliação a última fase do ciclo de políticas, conceituando essa fase como: 1) cálculo de resultados de um curso de ação cujo processo se encerra; 2) conceder elementos para a construção de novas políticas, bem como aprimoramento de programa em andamento; e 3) sendo uma parte da contabilidade social, ou seja, prestação de contas ao governo e responsabilização de agentes públicos (FARIA, 2005).

Faria (2005) argumenta que apesar dessa concepção apresentar implicitamente um caráter político, os debates atuais demonstram que o que prevalece é o viés normativo e a ênfase no aspectos técnicos de avaliação de políticas públicas, assim como o destaque na função gerencial.

O crescimento da avaliação de políticas públicas não foi apenas um anexo às reformas estruturais do Estado na década de 1990, foi um dos pilares para que a diminuição do Estado e o aumento da privatização fossem legitimados, tendo em vista os objetivos de melhoria da eficiência, e da produtividade e de contribuição com as avaliações de importância das organizações governamentais colocando em evidência a pertinência dessas na oferta de bens e serviços (FARIA, 2005; CAIDEN; CAIDEN, 2001).

Para Boschetti (2009), essa ênfase num conjunto de métodos e técnicas de avaliação sem aparato crítico em relação a atuação do Estado na reprodução de desigualdades sociais, gerou o crescimento de teorias sobre avaliação voltadas para a medida e desempenho de uma suposta intervenção técnica neutra do Estado.

Dessa forma Boschetti (2009), chama atenção para o fato de que a análise e a avaliação de políticas públicas deve ultrapassar a utilização de determinados métodos e técnicas, baseados

na relação custo-benefício ou na eficácia e eficiência. “A avaliação de políticas sociais deve se situar na compreensão do significado do papel do Estado e das classes sociais na construção dos direitos e da democracia (BOSCHETTI, 2009, p. 580).

Por conseguinte, Boschetti (2009), propõe alguns aspectos (Quadro 2) a serem analisados no processo de avaliação de políticas sociais, o que não esgota a possibilidade de outros aspectos e indicadores sociais. Boschetti (2009), afirma que essa proposição é vantajosa no sentido de avaliar a política social de acordo com a sua totalidade, de desvelar o caráter contraditório que existe entre as determinações legais e a execução da política e também de realizar articulação entre os determinantes estruturais das políticas sociais e as forças sociopolíticas que estão presentes na sua elaboração e execução.

No Quadro 2 estão os aspectos de análise com seus respectivos indicadores, o Aspecto 1 tem quatro indicadores, o Aspecto 2 possui três indicadores e o Aspecto 3 também três indicadores. O Aspecto 1: Configuração e abrangência dos direitos e benefícios, objetiva demarcar os direitos e benefícios que essa política propõe para saber qual a essência real da política social em análise. Assim, pode-se utilizar quatro indicadores para direcionar a análise (BOSCHETTI, 2009).

O indicador 1- Natureza e tipo dos direitos e benefícios previstos e/ou implementados, revela quais as propriedades dessa política para saber como será sua evolução. São vários elementos que devem ser analisados, entre eles os benefícios oferecidos, é necessário saber se são concedidos na ótica do direito, ou de forma clientelista, de caridade. É preciso analisar também se os direitos têm caráter universal ou seletivo. Além de outros indicadores que devem ser agregados nessa direção (BOSCHETTI, 2009).

Segundo Boschetti (2009), o indicador 2- Abrangência, serve para estudar o alcance da política ou programa avaliado. O dado principal é o número de pessoas beneficiadas, por exemplo se o programa ou política social é feito só para extremamente pobres, sabe-se que tem pouca abrangência e não mexe com as estruturas do problema central de pobreza. O indicador 3- Critérios de acesso e permanência revela a intenção da política ou programa social, pois quanto mais restritivo forem os requisitos de acesso e permanência na política, mais focalizada a política tende a ser. Condicionais para permanecer no Programa Bolsa Família – PBF, é um exemplo, a criança tem que estar matriculada, tem que ter uma faixa específica de renda. Ou seja, esse indicador mostra o tipo de direito que a política ou o programa social está garantindo (Boschetti, 2009).

Para Boschetti (2009), o indicador 4 - Formas e mecanismo de articulação com outras políticas sociais é útil para avaliar as possibilidades da política ou programa social satisfazerem

as necessidades básicas das pessoas, tendo em vista que cada política ou programa é direcionada para uma área: saúde, educação e etc. Desse modo, é preciso saber se há articulação entre políticas essas políticas, ou se é uma atuação isolada, pontual.

O Aspecto 2: Configuração do financiamento e gasto é um dos pilares das políticas e programas sociais, pois é preciso financiamento para executá-las(os) (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014) e “não é qualquer fonte que realiza efeitos distributivos” (FAGNANI, 2006, p. 119). Por isso é necessário saber de onde vem o financiamento, ou seja, quem “paga a conta” (indicador 1- fontes do financiamento), se são os trabalhadores (fontes regressivas) ou os grandes empregadores e o capital (fontes progressivas) (FAGNANI, 2006; BOSCHETTI, 2009).

O indicador 2 - direção dos gastos diz respeito ao direcionamento dos gastos em benefícios, programas, para saber o quão prioritário é o programa entre as políticas sociais, ou se é um mero anexo às políticas sociais. E o indicador 3 - magnitude dos gastos mostra o que ocorreu durante no mínimo três anos: se houve manutenção, realocação, crescimento ou redução dos recursos (FAGNANI, 2006; BOSCHETTI, 2009).

O último: Aspecto 3. Gestão e controle social democrático refere-se à estrutura de participação sociedade civil e das esferas governamentais, assim como preconizado no Constituição Federal de 1988 – CF, nas políticas e programas sociais. Assim, o indicador 1- relação entre as esferas governamentais vai trabalhar com o entendimento da função de cada esfera governamental – federal, estadual e municipal - no sentido de verificar se há autonomia das instâncias, se a descentralização está ocorrendo de forma concreta e como está ocorrendo.

O indicador 2 - relação entre estado e organizações não governamentais traz para o debate como as organizações não governamentais – ONGs e o governo estão trabalhando em conjunto. Se o estado tem primazia na oferta de serviços e garantias de direitos, ou se transfere a parte majoritária para essas organizações. Se o estado está acompanhando e fiscalizando essas instituições, como tem sido a remessa de recursos, se as ONGs atuam no sentido de garantia de direitos ou só filantropia, tudo isso deve ser analisado (BOSCHETTI, 2009).

Finalmente, o indicador 3 - participação e controle social democrático, remete à como estão estruturados os mecanismos de controle social que foram instituídos na CF de 1988: os Conselhos de Gestão, bem como os movimentos sociais. É necessário saber o grau de participação social e também a estrutura dos conselhos, entre outros elementos<sup>14</sup> (BOSCHETTI, 2009).

---

<sup>14</sup> Para estudo aprofundado dos aspectos de avaliação de políticas e programas sociais, ver Boschetti (2009).

Quadro 2. Aspectos de avaliação de políticas sociais

	<b>Aspecto 1: Configuração e abrangência dos direitos e benefícios</b>	<b>Aspecto 2: Configuração do financiamento e gasto</b>	<b>Aspecto 3: Gestão e controle social democrático</b>
<b>Indicador 1</b>	Natureza e tipo dos direitos e benefícios previsto e/ou implementados	Fontes do financiamento	Relação entre as esferas governamentais
<b>Indicador 2</b>	Abrangência	Direção dos gastos	Relação entre estado e organizações não governamentais
<b>Indicador 3</b>	Critérios de acesso e permanência	Magnitude dos gastos	Participação e controle social democrático
<b>Indicador 4</b>	Formas e mecanismo de articulação com outras políticas	-	-

Fonte: BOSQUETTI (2009).  
Elaboração própria

Boschetti (2009) sinaliza que esses aspectos e indicadores não são taxativos, bem como o resultado da avaliação e análise depende do arcabouço teórico do(a) avaliador(a), isto é, dependendo da matriz teórica, a utilização dessa sugestão de avaliação seguirá rumos distintos. Assim, mesmo que esse tipo de avaliação seja progressista, pode tornar-se tecnicista pois depende das decisões sociopolíticas por trás da avaliação.

### **1.3.1 Apropriação dos Indicadores Sociais pelas Agências Multilaterais**

De acordo com Soares (2014), as chamadas reformas estruturais de cunho neoliberal, centralizadas no Estado mínimo, endividamento externo, abertura comercial, privatização das áreas setoriais públicas, foram coagidas a concentrar-se nas medidas “sugeridas” pelas agências multilaterais de financiamento - Banco Mundial, FMI - que fortaleceram-se como uma doutrina, sendo acatada por quase todos os países.

Na metade da década de 1980, o conjunto de ideias sugestivas sobre as políticas de ajuste das economias atrasadas passou a agregar alguns enfoques de natureza de “correção”. Soares (2014) declara que um desses enfoques é a modificação do papel do Estado, pois este era “o artífice da reforma principal: a reforma de si mesmo” (SOARES, 2014, p. 3).

Posteriormente, o conceito foi sendo modificado e a ideia de “minimização” do Estado transformou-se em “reestruturação”, por meio das difundidas “Reformas do Estado”.

O outro enfoque de “correção” eram os “programas para os pobres” do Banco Mundial, com início na publicação *World Development Report 1990: Poverty* (Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1990: Pobreza) composto por indicadores do agravamento da pobreza por consequência da crise junto com os efeitos das políticas de ajustamento (SOARES, 2014). Os organismos internacionais nos anos 2000 realizaram recomendações para alcançar as metas dos Objetivos do Milênio - OD, as quais eram: Acabar com a fome e a miséria; Educação básica de qualidade para todos; Igualdade entre sexos e valorização da mulher; Reduzir a mortalidade infantil; Melhorar a saúde materna; Combater a AIDS, a malária e outras doenças; Garantir a Sustentabilidade Ambiental e estabelecer Parceria Mundial para o Desenvolvimento, o prazo de alcance das metas era até 2015.

Desde então, a pobreza passou a ser considerada o principal problema e foco das políticas sociais. Abandona-se então a perspectiva universalista de acesso a serviços básicos, para acrescentar com centralidade, a redução e enfrentamento da pobreza, acompanhado disso com novos instrumentos e concepções como a igualdade de oportunidades, por meio da seleção de usuários(as) dos programas de transferência de renda, no entanto, condicionada a contrapartidas dos(as) usuários(as) (STEIN, 2017).

No Brasil o reflexo da ingerência das agências multilaterais ficou claro nos governos dos presidentes Collor<sup>15</sup> e Fernando Henrique Cardoso – FHC<sup>16</sup>, devido à dependência econômica externa e sujeição às deliberações do FMI e do Banco Mundial durante a política de ajuste estrutural.<sup>17</sup> No governo do presidente Lula, por sua vez, essa influência era menos aparente, estava mais no campo ideológico do que das obrigações. Todavia na gestão da presidenta Dilma retomou-se as determinações da Organização das Nações Unidas - ONU e do Banco Mundial, com a alteração nas linhas de pobreza e ênfase na educação profissionalizante como parte do Plano Brasil Sem Miséria<sup>18</sup> – PBSM (SIQUEIRA, 2012).

---

<sup>15</sup> A gestão do presidente Fernando Collor de Melo foi de 1990 a 1992.

<sup>16</sup> A gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso foi de 1995 a 2002.

<sup>17</sup> O Banco Mundial juntamente com o FMI passou a gerir os programas de ajuste estrutural com o objetivo de assegurar o pagamento da dívida que depende de fluxos de capital e exige altas taxas de juros e, propor reformas econômicas aos países, a fim de que sejam quebradas as barreiras consideradas prejudiciais à implementação do neoliberalismo: protecionismo, excesso de regulação, intervencionismo etc. (CARDOZO, 2005, p. 3).

<sup>18</sup> Que será explicado no capítulo 3 deste trabalho.

Uma das características da gestão do presidente Lula<sup>19</sup> e da presidenta Dilma Rousseff<sup>20</sup> é a reflexão da

Bagagem ideológica e teórica de suas frentes e seus apoiadores, que também são mutuamente influenciados pelo aparelho burocrático do Estado, que por sua vez, deve atender a princípios e utilizar como fontes primárias informações de organismos oficiais/multilaterais, de modo a respaldar nacionalmente e internacionalmente a sua política interna (SIQUEIRA, 2012, p. 129, 130).

Melhor dizendo, a gestão do presidente Lula e depois da presidenta Dilma apoiaram as classes menos favorecidas e também as classes dominantes, e utilizava como um dos instrumentos de legitimação de seus programas, a fundamentação de suas políticas em organismos multilaterais como o Banco Mundial. Por consequência, os indicadores sociais utilizados para formular os programas sociais eram os “recomendados”<sup>21</sup> pelo Banco Mundial. “Para o Banco Mundial, a monitoração e avaliação [...] de políticas sociais são atividades estratégicas para a sua eficácia, bem como para mitigar gargalos que causem impactos negativos sobre as contas públicas” (SIQUEIRA, 2012, p.138).

Essa ideia de evitar impactos negativos nas contas públicas por meio da avaliação e monitoramento é uma questão crítica das agências multilaterais e dos economistas ortodoxos, pois é como se finanças e orçamento público fossem um fim em si mesmo, desprovidos de conflitos políticos (FARIA, 2005; ARREGUI, 2012; SIQUEIRA, 2012).

Os indicadores sociais são um dos instrumentos utilizados pelo Banco Mundial nesse processo de avaliação e monitoramento de políticas públicas.

A criação de indicadores é especialmente importante para a implementação de programas de transferência de renda condicionados<sup>22</sup>, pois estabelece um mecanismo de controle entre a capacidade máxima do sistema (para o Banco, o “limiar” entre o incentivo econômico e o “desestímulo ao trabalho”) (SIQUEIRA, 2012, p. 139).

---

<sup>19</sup> A gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi de 2003 a 2010.

<sup>20</sup> A gestão da presidenta Dilma Rousseff foi de 2011 a 2016.

<sup>21</sup> Para que um país consiga empréstimo do Banco Mundial é necessário seguir as diretrizes do Banco, inclusive utilizar os indicadores sociais considerados relevantes pelo organismo multilateral (BANCO MUNDIAL, 2010).

<sup>22</sup> Essas condicionalidades incluem para os usuários, a obrigação de matrícula dos filhos em escola pública, bem como outras contrapartidas e acompanhamento dos órgãos gestores. O descumprimento das condicionalidades resulta em penalidades que são aplicadas somente aos usuários (SIQUEIRA, 2012).

Assim, fica nítida a alienação do governo brasileiro na elaboração desses indicadores e muito mais o afastamento da sociedade das decisões políticas, tratando o público alvo da política ou programa social como algo separado, distante, algo a ser gerido por mecanismos estatísticos que não foram debatidos como uma coisa pública.

Nesse caso, os indicadores sociais são utilizados como instrumento de vigilância das condicionalidades e contrapartidas do acesso aos programas sociais: “o acompanhamento das condicionalidades do PBF<sup>23</sup> busca monitorar o acesso das famílias pobres aos serviços públicos e identificar as situações de maior vulnerabilidade e risco social que levam ao seu descumprimento” (BRASIL, 2009, p. 77), para o governo, “as condicionalidades servem para combater a pobreza intergeracional” (BRASIL, 2009, p. 77).

São indicadores sociais a serviço do *status quo* e que ao contrário do discurso de que eles foram elaborados para assegurar direitos, eles cerceiam os direitos e excluem a sociedade do processo político de enfrentamento à pobreza e às outras expressões da questão social<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Programa Bolsa Família.

<sup>24</sup> “Diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho –, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos” (IAMAMOTO, 2001, p. 10)



## **Capítulo 2 – Pobreza e Desigualdades Sociais No Brasil**

Neste capítulo aborda-se como cada matriz teórica e ideológica considera a pobreza e como são suas formas de enfrentamento; posteriormente há o debate de indicadores de renda e linhas de pobreza que são utilizadas para elaboração de planos, projetos e políticas sociais e por último é discutido as desigualdades sociais decorrentes da concentração de renda no Brasil a partir da descrição de alguns aspectos do perfil da carga tributária brasileira.

### **2.1. Debate Histórico de Pobreza**

Como um fenômeno histórico, a pobreza tem sido abordada de distintas formas. Já foi classificada como fato natural; como resultado do grau inferior de desenvolvimento das forças produtivas; de forma mais acentuada, como uma situação obtida por meio da responsabilidade individual e depois foi conhecida como um fenômeno social (GARCIA; TUMOLO, 2009).

Também já foi considerada como a falta de recursos materiais (por exemplo, comida, roupas, casa ou trabalho) necessários para satisfazer as necessidades essenciais de uma pessoa, e a renda suficiente para conseguir esses meios de viver. Porém, durante as últimas décadas, os pesquisadores perceberam que a pobreza persiste por causa da existência de desigualdade social e distribuição inadequada de recursos (MATIAS, 2014).

Segundo Rocha (2006), pobreza é um fenômeno intrincado por diversos fatores, que pode ser conceituado de forma ampla, como o estado no qual as necessidades humanas não são supridas de forma efetiva. Mas para concretizar essa vasta noção é necessário saber quais são essas necessidades e qual seria a forma adequada de atendê-las.

Para Rocha (2006), a conceituação pertinente é determinada pelo padrão de vida e pela maneira como distintas necessidades são supridas em cada enquadramento socioeconômico. Por exemplo, Pereira (2006), explicita que ser pobre no Brasil é diferente de ser pobre em um país desenvolvido e além disso há contraste entre áreas urbanas e rurais e especialmente entre intervalos de tempo.

Portanto, a pobreza como uma categoria social (SIQUEIRA, 2013), é um conceito que requer cautela em ser reproduzido e avaliado. Para Garcia e Tumolo (2011), há três matrizes teóricas principais que tratam de pobreza, o que significa abordagens diferentes. As três vertentes apontadas são a liberal/neoliberal, a social democrata e a marxista.

A matriz teórica que possui maior força política é a social democrata defrontando-se ao liberalismo clássico/neoliberalismo e ao marxismo. No entanto, compreende-se que é a teoria marxista que explica a pobreza por meio da análise da produção e reprodução do capital,

opondo-se, por seu lado, ao liberalismo clássico/neoliberalismo e à socialdemocracia (GARCIA; TUMOLO, 2011).

Para a socialdemocracia, a pobreza está ligada à globalização, ao neoliberalismo e à falta de ação governamental efetiva, entre outros fatores. É uma matriz questionadora que passou por diversas mudanças internas que eram distintas na metodologia porém, com a essência social democrata (PEREIRA, 2013). Os(as) autores(as) dessa visão teórica acreditam em reformas dentro do capitalismo para enfrentamento da pobreza (GARCIA; TUMOLO, 2011; PEREIRA, 2013).

Uma das soluções apontadas é o Estado de Bem Estar Social, que esses(as) autores(as) não reconhecem como fruto de movimentos sociais e lutas dos trabalhadores, mas sim como concessões dentro do capitalismo, e é nessas brechas do capitalismo que eles acreditam existir as saídas para o enfrentamento da pobreza, com a valorização da oferta de bens e serviços estatais frutos de acordos entre o governo e órgão parceiros (PEREIRA, 2013), isto é, não consideram como correlação de forças, mas como concessões entre o governo e instituições.

A vertente do liberalismo clássico/neoliberal também denominada matriz residual<sup>25</sup>(ESPING-ANDERSEN, 1991; PEREIRA, 2013) é, conforme debatido no capítulo 1 deste trabalho, a perspectiva teórica que trata a pobreza como algo que deve ser gerido de forma mínima pelo Estado. As políticas e programas sociais são direcionadas à extrema pobreza, melhor dizendo, só intervém o que é um incômodo maior e serve de discurso político de impacto, tal qual “superação da miséria”.

Entre as ideias que se fortaleceram desde os anos 2000 pela Nova Direita<sup>26</sup>, é a ideia de gestão de riscos da pobreza, sendo que o principal gestor de risco dentro do sistema de proteção social é o indivíduo considerado pobre, assim:

Mesmo atuações mercantis ou público-estatais visam capacitar os indivíduos para o cuidado próprio; para permitir e criar condições necessárias para que assumam o controle de suas vidas pessoais e administrem os riscos sociais que os ameaçam (PEREIRA, 2013, p. 132).

---

<sup>25</sup> Tal termo alude [...] a um padrão de proteção social mínima, focalizada nos extremamente pobres, descolada do status de direito e que se constrói e desenvolve com relutância por parte de governos, legisladores, gestores e executores dos países onde ela se processa (PEREIRA, 2013, p.77).

<sup>26</sup> A ideologia da Nova Direita é “uma espécie de *melting pot* [caldeirão] político, econômico e cultural que se traduziu na fusão (conjuntural) de valores e interesses contraditórios, de origem (neo)liberal e (neo)conservadora” (AFONSO, 2009, p.13).

O neoconservadorismo, que compõe juntamente com o neoliberalismo a Nova Direita, cresceu de forma paralela ao neoliberalismo, com efeito também mundial e de influência prática nos governos na década de 1980. Essa ideologia apresenta alguns atributos quais sejam: a) a negação de novas e grandes políticas sociais universais; b) o consentimento com a desigualdade social e econômica considerada como algo natural e que não pode ser superado; c) proteção social focalizada nos extremamente pobres de forma temporária e que se compromete com o mínimo para sobreviver; e d) globalização de cima, ou seja, imperialista com a propagação do modo de vida dos Estados Unidos (PEREIRA, 2013)

Esse embasamento serve de pilar para as diretrizes de combate à pobreza do Banco Mundial, e traz consigo a perspectiva de “empoderamento” das pessoas pobres, termo esse apropriado pela Nova Direita (PEREIRA, 2013).

A linha teórica marxista, por sua vez, é a direção de análise deste trabalho pois, Marx (1996) considera a pobreza como elemento central do Modo de Produção Capitalista - MPC, e não como um efeito colateral do desenvolvimento do capital. Desse modo a pobreza, de acordo com essa matriz teórica, só pode ser explicada em relação à luta de classes, e para entender como enfrentar as expressões da questão social é essencial conhecer a determinações impostas pelo capitalismo e sua luta de classes (SIQUEIRA, 2013).

E tendo em vista a luta de classes, não se pode estudar pobreza sem estudar a riqueza, pois são dois opostos de uma unidade contraditória porque entende-se que para a tradição marxista a contradição<sup>27</sup> é uma categoria essencial no estudo da pobreza, sabendo-se também que essa categoria está inserida no movimento histórico da realidade incluindo a dimensão econômica-política das maneiras de embate entre Estado e Sociedade Civil em um contexto de acumulação capitalista, hoje circunscrita pela hegemonia do capital financeiro<sup>28</sup> (SIQUEIRA, 2013).

Decorrente da lei geral de acumulação capitalista<sup>29</sup>, a população que não consegue emprego, considerada “marginal,” na verdade é essencial para o funcionamento do capitalismo.

---

<sup>27</sup> Contradição não significa apenas uma unidade de dois opostos, pois fala-se aqui da ação humana que é complexa, ou seja um fim que para ser concretizado depende da coerção oposta de outro, nesse caso a riqueza para ser efetivada depende que a pobreza seja executada. Não finaliza-se aqui a definição, mas é uma direção no entendimento da categoria contradição (BOTTOMORE, 2013).

<sup>28</sup> Depois da criação e expansão das grandes corporações, essas passam a “dependem do capital emprestado pelo sistema financeiro levando à fusão do capital bancário e industrial, que resulta no surgimento do capital financeiro” (SALVADOR, 2008, p. 41).

<sup>29</sup> Acumulação capitalista significa valorização do capital, o que, por sua vez, significa incremento do capital adiantado mediante produção de mais-valia (MARX, 1996, p.40), ou seja à medida que valoriza-se o capital como

Essas pessoas que ficam fora do mercado de trabalho são chamadas por Marx (1996) de Exército Industrial de Reserva, cuja função no capitalismo é manter os salários dos trabalhadores baixos e servir de massa de manobra das elites (SIQUEIRA, 2013).

O desemprego, é, desse modo, um processo estrutural do desenvolvimento capitalista e não culpa do trabalhador. Dessa forma Siqueira (2013), chama atenção para as propostas do governo de combate à pobreza que envolvem programas de qualificação, empreendedorismo, microcrédito etc. Considerando assim que a pobreza e o desemprego não são estruturais, esses planos são na verdade paliativos pelo fato de não ser a capacitação de um ou outro desempregado que vai trazer solução para o desemprego geral.

Por conseguinte é necessário discutir os conceitos de pobreza ou pauperização absoluta e pobreza ou pauperização relativa, mesmo que, segundo Siqueira (2013), pareça algo meramente esquemático e conceitual. Até porque por meio dessa discussão compreende-se em parte as decisões de políticas sociais de combate à pobreza.

A pobreza ou pauperização absoluta diz respeito ao fato de o trabalhador não possuir condições de satisfazer os mínimos sociais essenciais à reprodução da vida com dignidade humana (PEREIRA, 2006), sendo a única fonte de renda do trabalhador a venda da sua força de trabalho para o capital e vendo-se impossibilitado de se empregar pelo capital, resulta em um “processo de empobrecimento ou pauperização absolutos” (SIQUEIRA, 2013, p. 172).

O termo “mínimos sociais” foi citado na Lei Orgânica de Assistência Social -LOAS<sup>30</sup>:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 1993).

Esse termo “mínimos sociais” na LOAS, traz segundo Pereira (2008), uma duplicidade de interpretação, o termo mínimo significa menor, algo que lança a ideia de desproteção social, já o termo necessidades básicas expressa algo fundamental, primordial, ou seja uma necessidade básica universal. Por isso, nesse trabalho adota-se a ideia de necessidades básicas, na acepção de Pereira (2008) no que concerne à análise de políticas sociais de enfrentamento à pobreza, pois a ideia não é prover o mínimo (o menor) mas o básico, o essencial.

Retornando aos conceitos de pobreza ou pauperização relativa e absoluta, o termo pobreza ou pauperização relativa refere-se a uma fração do nível médio de um padrão de vida,

---

riqueza cresce-se também a pauperização dos trabalhadores; no capitalismo para produzir riquezas é necessário explorar o trabalhador, levando-o ao empobrecimento.

<sup>30</sup> Lei N° 8.742, de 7 de Dezembro de 1993

frequentemente definido em termos de uma certa porcentagem da renda mínima nacional (MATIAS, 2014) isto é refere-se à distribuição de renda e riqueza em uma sociedade, enquanto há desigualdade, há pobreza, não importa o quão rica é essa sociedade. Desse modo, é um conceito determinado pela subjetividade; a pobreza relativa geralmente é utilizada por adeptos da matriz teórica residual (PEREIRA, 2006).

Melhor dizendo, conforme a perspectiva de pobreza relativa, uma pessoa pobre nos Estados Unidos não é pobre em relação a uma pessoa que mora na periferia do Brasil. Assim, o conceito relativiza-se e não há discussão profunda com as causas estruturais da pobreza.

### 2.1.1 Indicadores de Renda e Linhas de Pobreza

De acordo com Jannuzzi (2013), anterior ao movimento de Indicadores Sociais na década de 1960, o PIB per capita era o indicador utilizado para medir o bem-estar nos países. O cálculo é a divisão do PIB pela população total do país, de acordo com a equação 1 a seguir:

Equação 1. PIB *per capita*

$$\frac{PIB}{POPULAÇÃO\ TOTAL\ DO\ PAÍS} = PIB\ per\ capita$$

Por exemplo, o PIB do Brasil em 2010 era de US\$ 3.165 bilhões de dólares<sup>31</sup> com uma população de 190.732.694 pessoas<sup>32</sup>, portanto, o PIB per capita do Brasil em 2010 era de:  $3.165 \times 10^9 / 190.732.694 = US\$ 16,5$  dólares por pessoa. Esse cálculo não tem mais a mesma pertinência, porém ainda é utilizado nos relatórios sociais das organizações multilaterais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, especialmente é parte do cálculo do IDH (JANNUZZI, 2013).

O PIB per capita não é um indicador social, é indicador econômico de renda<sup>33</sup>, mas tem sido utilizado para delinear políticas, tendo em vista a utilização majoritária do critério de renda na determinação da população pobre. Para Jannuzzi (2013), como o PIB per capita é calculado em dólares, é necessário realizar o ajuste da Paridade do Poder de Compra - PPC de cada país em relação ao dólar, esses ajustes apresentam muitas limitações metodológicas cujas soluções ainda não chegaram a um consenso.

---

<sup>31</sup> IBGE (2010).

<sup>32</sup> IBGE (2010).

<sup>33</sup> JANNUZZI (2013).

Apesar de o PIB per capita não ser tão validado atualmente, com exceção no IDH, os indicadores de renda familiar são os mais utilizados nas estatísticas públicas e servem como base para delineamento de políticas e programas sociais. Os dois indicadores de renda principais são 1) a renda familiar total e 2) renda familiar per capita, a renda familiar total pode ser calculada de acordo com a Equação 2, qual seja a soma dos rendimentos individuais de cada membro da família mais as rendas financeiras. A renda familiar per capita por sua vez, é a divisão da renda familiar total pelo número de pessoas na família, como pode ser visualizado na Equação 3 (JANNUZZI, 2013).

Equação 2. Renda Familiar Total

$$\begin{aligned} & \textit{Renda familiar total} \\ & = \textit{Rendimentos individuais (Trabalho, aposentadoria, pensão, etc.)} \\ & + \textit{Rendas financeiras, aluguéis} \end{aligned}$$

Equação 3. Renda Familiar *per capita*

$$\textit{Renda familiar per capita} = \frac{\textit{Renda familiar total}}{\textit{Número de pessoas na família}}$$

Assim, percebe-se uma simplificação na análise de renda quando se calcula o IDH, pois o PIB não é de forma alguma distribuído na perspectiva da equidade<sup>34</sup>, portanto, um cálculo longe da realidade concreta, além de não ser sensível à variação de tempo. As rendas per capita com base no trabalho conforme calculado na equações 2 e 3 acima, são pouco utilizadas quando o assunto é combate à pobreza, pois busca-se separar o valor do salário mínimo com seu reajuste dos benefícios sociais, tendo em vista o objetivo de gasto mínimo com o social. Portanto, são utilizadas as linhas de pobreza para calcular o mínimo de sobrevivência, o que não significa o essencial para sobreviver.

As linhas de pobreza são calculadas de outras formas, mas também convertidas em valores monetários. Para Rocha (2000) as linhas mais utilizadas no Brasil têm como base as necessidades calóricas mínimas para viver na sociedade, obtidas a partir do consumo observado. Depois da análise do consumo, determina-se quais as necessidades nutricionais da população em estudo, dessa forma, por meio de pesquisa de orçamentos familiares pesquisa-se a cesta alimentar de menor preço que atenda essas necessidades. O valor encontrado é a Linha de

---

<sup>34</sup> O termo equidade será explicado no item 2.2 políticas sociais universais políticas x sociais focalizadas

Indigência – LI, significa o mínimo alimentar necessário para viver; quem está abaixo dessa linha é denominado indigente.

No Brasil não utiliza-se o parâmetro de necessidades nutricionais (proteínas, vitaminas, minerais) apenas as necessidades calóricas. Segundo Rocha (2000), isso justifica-se pelo fato da Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF<sup>35</sup> de 1987/1988 terem mostrado que as calorias se constituíam no elemento restritivo, ou seja, era o que mais era necessário. No entanto, percebe-se que esses parâmetros estão declinando pelo fato de serem antigos e também por serem diferentes em cada região do Brasil.

Todavia, não é suficiente adicionar nutrientes nessa cesta básica. É necessário questionar que tipo de alimento é esse, são alimentos de baixa qualidade e que trazem consigo substâncias tóxicas como por exemplo, agrotóxicos? Ou ainda, essa quantidade de calorias e esses nutrientes são compatíveis com a realidade cultural e local da comunidade que está recebendo esses alimentos? Porque ao invés de trazer benefícios, essa cesta básica pode levar ao acometimento de doenças em pessoas de regiões de culturas alimentares distintas, bem como levar a uma sobrecarga do sistema de saúde; sabendo-se que não é o objetivo de uma política pública, ou programa social, trazer sobrecarga sobre outra política pública.

Além disso, é necessário adicionar a esses cálculos as despesas não alimentares para que se estabeleça a Linha de Pobreza – LP, porém, Rocha (2000) afirma que não existem metodologias para definir o consumo apropriado de itens de vestuário, habitação, saúde, transporte, educação, etc. Consequentemente, ao determinar a linha de pobreza a ênfase fica sobre as necessidades calóricas e na estimação de cestas alimentares.

Contudo, não há um esforço para que adotem-se as despesas não alimentares na definição das linhas de pobreza pois, sabe-se que ao adicionar essas despesas as linhas de pobreza irão subir e a intenção dessas políticas é focar nos mais pobres entre os pobres. Desse modo, Rocha (2000) afirma que os pesquisadores buscam estimar os valores mais baixos dos itens de consumo não alimentares.

Rocha (2000) apresenta algumas limitações na formulação de metodologias para determinação das linhas de pobreza, entre elas a) disponibilidade de dados estatísticos atualizados; b) diferenças espaciais no Brasil, então, não é apropriado uma linha generalizada, a linha geral deve ser um compêndio das regionalizadas; c) o cálculo das LIs e LPs apresentam

---

<sup>35</sup> POF é o levantamento mais detalhado sobre os padrões de consumo dos brasileiros. Baseado nessa pesquisa, o IBGE atualiza a cesta de itens do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) (IBGE, 2017).

diferenças que podem chegar a 50% no valor final; d) a falta de parâmetros para que se calcule as despesas não alimentares torna as linhas de indigência e pobreza definidas arbitrariamente;

Outras limitações: e) utilizar uma linha de pobreza internacional é necessariamente precário no resultado final, não só por escolhas metodológicas de cada país, mas também na diferença das estatísticas públicas de cada país e f) as linhas de pobreza e indigência são resultados da escolha teórica e metodológica do avaliador, ou seja há inúmeras possibilidades de análise.

Fagnani (2008) vai além e declara que os defensores do Estado Mínimo alegam que o gasto social utilizado em políticas universais é prejudicial à estabilidade do orçamento público e da moeda, por conseguinte o tema “erradicação da pobreza” possui uma única estratégia: políticas, programas e planos focalizados na transferência de renda com um público alvo: quem está abaixo da linha de pobreza.

Para Fagnani (2008), fica clara a arbitrariedade na definição de linhas de pobreza internacionais de origem do Banco Mundial. Desconsidera-se portanto, os efeitos do crescimento econômico e seus impactos sobre o trabalho e renda, e as mudanças de valor real do salário mínimo. Com aparato técnico sofisticado e discurso midiático, convencem o senso comum de que o que estão realizando é efetivo socialmente. No entanto nos bastidores sabe-se que “políticas de transferência de renda são mais baratas que políticas universais” (FAGNANI, 2008, p. 35).

Não se está dizendo que os programas emergenciais de socorro aos extremamente pobres são inúteis, a questão central é que esses planos e programas são a estratégia principal de enfrentamento à pobreza pelos adeptos do neoliberalismo. Desse modo, o Banco Mundial e vários especialistas defendem essas ideias e não é o privilégio de um único ou única presidente do Brasil realizar esse equívoco (FAGNANI, 2008).

Tronco e Ramos (2017) declaram que as linhas de pobreza do Banco Mundial, além de serem calculadas em dólares ao dia, foram calculadas por uma comparação entre países, e obviamente, utilizar essa linha como parâmetro sacrifica especificidades internas do Brasil, que sabe-se que são complexas.

A partir disso observa-se além de servirem de base para as políticas sociais nacionais, esses indicadores de pobreza e as linhas de pobreza desconsideram a questão distributiva pois o “foco é atingir o mínimo necessário para reprodução humana” (POCHMANN, 2006, p. 56) e apesar de alguns autores como Rocha (1990) sugerirem esses indicadores sociais e indicadores de renda como complementos, eles são usados como a estratégia central das políticas sociais,



mesmo que a pobreza e a desigualdade estejam intrinsecamente ligadas e não possam ser enfrentadas de forma separada, assim como tem ocorrido.

Na Figura 5 constata-se uma crítica feita pelo cartunista Rico (2013) às linhas de pobreza e à carga tributária brasileira. Observa-se que o indivíduo à direita da linha de pobreza está com o pé próximo da linha e além disso possui muitas contas para pagar, o que remete à carga tributária regressiva<sup>36</sup> do Brasil que recai sobre a classe trabalhadora (SALVADOR, 2016). Dessa forma, ultrapassando-se a linha de pobreza não significa que atingiu-se um nível básico de sobrevivência, mas uma exploração do trabalho por meio de salários baixos e impostos elevados.

Figura 5. Charge de crítica às linhas de pobreza



Fonte: RICO (2013)

## 2.2. As Desigualdades Sociais

Como já discutido, não faz sentido estudar pobreza, sem estudar riqueza (SIQUEIRA, 2013), por isso, o tema desigualdade social é um dos pilares no estudo das expressões da questão social. O termo desigualdade social remete-se à distribuição de renda desigual. Portanto, programas que aumentem a renda dos extremamente pobres podem ser uma melhora mas não resolve o problema da desigualdade social, bem como se houver transferência de renda dos ricos para os mais pobres não significa que a medida de pobreza será modificada (PEREIRA, 2006), da mesma forma não é somente alterando os cálculos estatísticos que essa medida de pobreza se modificará (SALVADOR, 2011).

<sup>36</sup> Um tributo é regressivo à medida que tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte, ou seja, a regressão ocorre porque prejudica mais os contribuintes de menor poder aquisitivo (SALVADOR, 2014, p. 8).

Em outras palavras, separar desigualdade de pobreza é um erro, pois uma é ligada à outra; e fazer uso de programas, políticas sociais focados nos mais pobres entre pobres não mudará a estrutura de desigualdade, pobreza, desemprego, entre outras expressões da questão social.

Pouca atenção tem sido dada pelo governo federal à concepção e estudos de desigualdades, a própria proposta de reforma tributária nunca se implementou. Contudo, a tributação de renda e patrimônio são ferramentas essenciais para a erradicação da pobreza e diminuição da desigualdade socioeconômica (SALVADOR, 2016).

Além disso, Arregui (2012) afirma que quando há estudos sobre desigualdade, o foco é nas análises e questões de pobreza, sendo escassas e recentes as pesquisas sobre “a riqueza e o comportamento da renda e o patrimônio dos ricos” (ARREGUI, 2012, p. 531).

Portanto, é necessário estudar a renda dos muito ricos, tendo em vista que são eles os afortunados pelo capitalismo desde os anos 1980. O que resultaria em novas formas de quantificar seus patrimônios e os benefícios fiscais, pois por não serem declarados, escondem a distância real entre pobres e ricos (ARREGUI, 2012).

Dessa forma, Salvador (2016) realizou um estudo sobre o perfil da desigualdade e da injustiça tributária no Brasil do período de 2007 a 2013 e constatou que

O sistema tributário está concentrado em tributos regressivos e indiretos e que oneram mais os trabalhadores e os pobres, uma vez que mais da metade da arrecadação provém de tributos que incidem sobre bens e serviços, havendo baixa tributação sobre renda e patrimônio (SALVADOR, 2014, p. 8).

Isto é, não há efeito redistributivo na carga tributária brasileira, o peso maior é sobre as classes trabalhadoras. Alguns estudos com base na Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio – PNAD<sup>37</sup> demonstram queda na desigualdade de renda no Brasil em 2014 com base nos cálculos do índice de Gini<sup>38</sup>, no entanto esse índice calcula as desigualdades entre pessoas e não entre classes, bem como realiza estimação entre uma amostra homogênea de renda (SALVADOR, 2016).

---

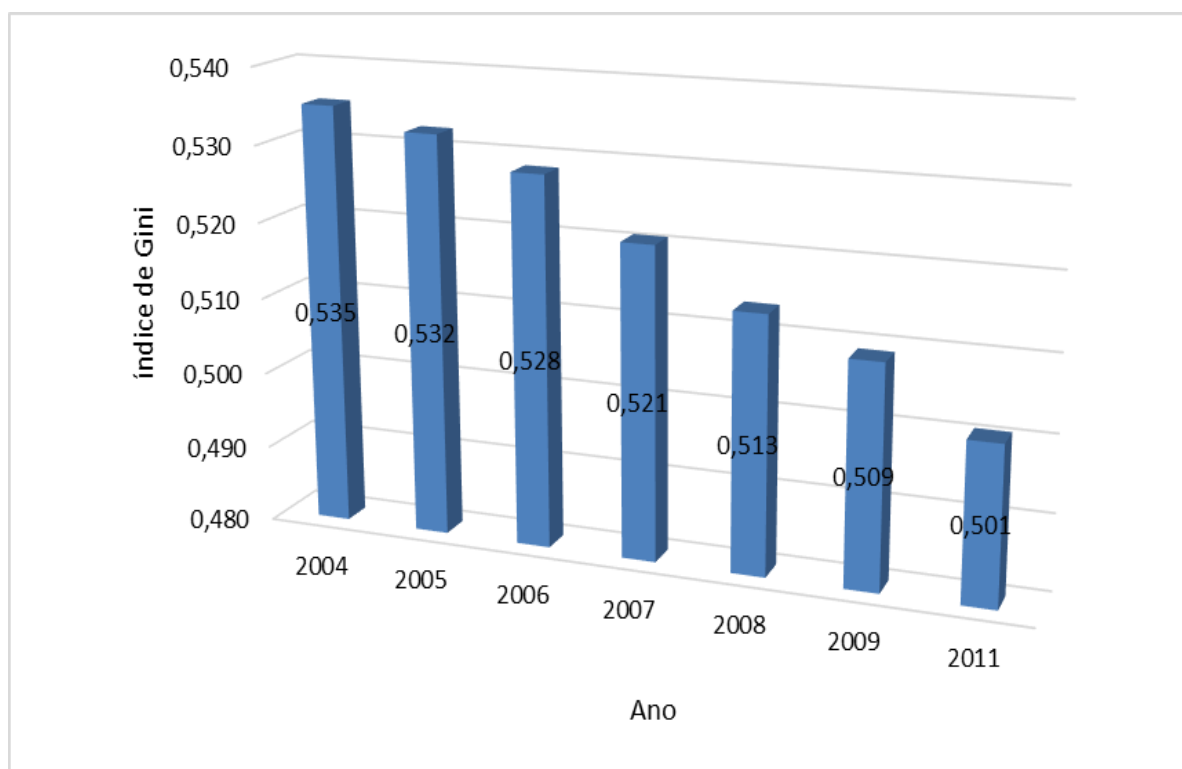
<sup>37</sup> Trata-se de um sistema de pesquisas por amostra de domicílios que, por ter propósitos múltiplos, investiga diversas características socioeconômicas e demográficas, umas de caráter permanente nas pesquisas, como as características gerais da população, de educação, trabalho, rendimento e habitação, e outras com periodicidade variável, como as características sobre migração, fecundidade, nupcialidade, saúde, segurança alimentar e outros temas que são incluídos no sistema de acordo com as necessidades de informação para o País (IBGE, 2016).

<sup>38</sup> O índice de Gini pode ser calculado a partir de dados brutos ou de dados agregados de renda em intervalos de classe. [As rendas podem se referir] à renda familiar, à renda familiar per capita, à renda do trabalho dos ocupados e etc. (JANNUZZI, 2013, p.109) levando a resultados diferentes e eventualmente divergentes em cada caso.

Jannuzzi (2013) concorda com Salvador (2016) que há ressalvas no cálculo do índice de Gini, pois, é uma medida menos sensível à desigualdade associada à riqueza e pobreza extrema, demonstrando na verdade o que acontece na perspectiva de distribuição de segmentos de renda média. O coeficiente de Gini atinge valores de 0 (zero): igualdade ideal a 1 (um): situação de extrema desigualdade, no entanto, na realidade concreta dificilmente o índice atinge esses valores extremos, sendo que valores de 0,5 como os do Brasil já são indicativos de uma perversa desigualdade (JANNUZZI, 2013).

No Gráfico 1 abaixo, é possível ver a queda de desigualdade descrita pelo índice de Gini; quanto mais próximo de zero o índice, menor é a desigualdade estimada, note-se que apesar do índice ter diminuído de 0,535 em 2004 para 0,501 em 2011 ainda demonstra grande desigualdade.

Gráfico 1. Índice de Gini do Brasil de 2004 a 2011

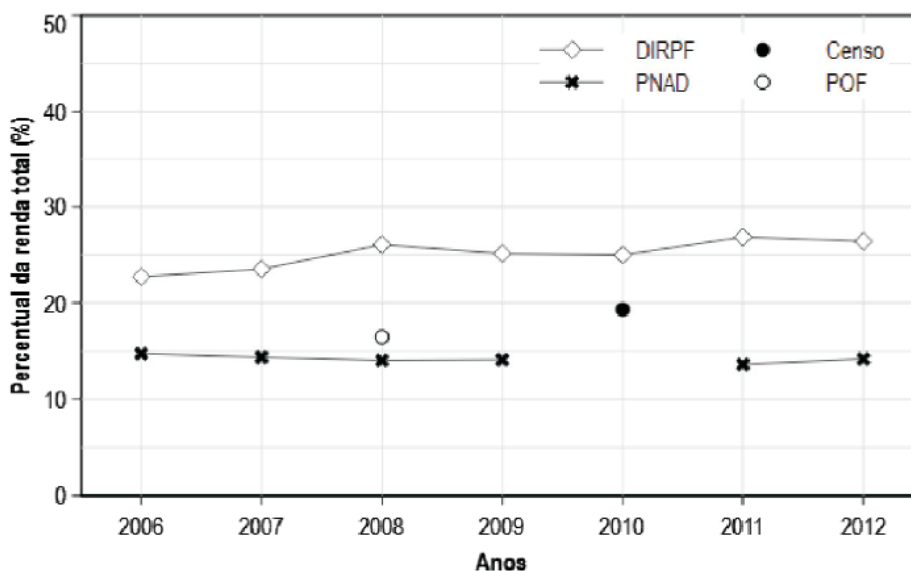


Fonte: IBGE (2011).  
Elaboração própria

No que concerne às limitações apontadas por Rocha (2000) de indisponibilidade de dados estatísticos atualizados, de fato, há limitações dessas estatísticas domiciliares por isso, é importante estudar os dados tributários da Receita Federal liberados atualmente e outras metodologias para que reflita-se o real comportamento da riqueza e pobreza no Brasil (MEDEIROS, SOUZA; CASTRO; GOBETTI; ORAIR, 2015; SALVADOR, 2016)

No Gráfico 2, percebe-se as diferenças de resultados das pesquisas domiciliares e das pesquisas da Receita Federal. Os dados referem-se às declarações de ajuste anual do Imposto de Renda da Pessoa Física – DIRPF de 2006 a 2012; à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD de 2006-2009 e 2011-2012; ao Censo<sup>39</sup> populacional realizado pelo IBGE em 2010 e à Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF de 2008. É possível ver que a linha da DIRPF revela a maior apropriação e concentração de renda pelo 1% mais rico do Brasil de 2006 a 2012, enquanto as linhas e pontos das pesquisas domiciliares (PNAD, Censo, POF) subestimam esses valores.

Gráfico 2. Fração da renda total apropriada pelo 1% mais rico do Brasil (2006-2012) nos dados tributários e nas pesquisas domiciliares



Fonte: MEDEIROS, SOUZA, CASTRO (2015, p. 24)

Além disto, Salvador (2016) demonstra os principais aspectos na concentração de renda no Brasil expostas pelos dados do Imposto de Renda Pessoa Física – IRPF da Receita Federal, os quais são: a não declaração completa de renda dos mais ricos bem como as isenções em boa parte dessas rendas; a desigualdade de renda regional no Brasil e a perda de progressividade<sup>40</sup> no IRPF.

<sup>39</sup> Para realizar o Censo, o IBGE visita todos os domicílios do País – cerca de 58 milhões de domicílios - e, dentre seus moradores, um ou mais moradores respondem ao recenseador e prestam informações sobre todos os que ali moram. Os Censos populacionais são realizados de 10 em 10 anos.

<sup>40</sup> [Um tributo] é progressivo [quando] aumenta a participação do contribuinte à medida que cresce sua renda. Isso significa mais progressividade e justiça fiscal, pois arcam com maior ônus da tributação os cidadãos em condições mais favoráveis de suportá-la, isto é, aqueles que têm maior renda (SALVADOR, 2014, p. 8).

A não declaração completa de renda dos ricos significa que

A tributação sobre a renda no Brasil não alcança todos os rendimentos tributáveis de pessoas físicas. A legislação atual não submete à tabela progressiva do IR<sup>41</sup> os rendimentos de capital e de outras rendas da economia, que são tributados com alíquotas<sup>42</sup> inferiores à do Imposto de Renda incidente sobre a renda do trabalho (SALVADOR, 2016, p. 43, grifos nossos).

Isto é, quem mais pagam tributos são as classes trabalhadoras, os detentores de capitais não sofrem impactos em seus recursos por meio do Imposto de Renda. Além disso, há isenções do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA e do IR para um determinado grupo concentrador de renda. Por exemplo, o IPVA é pago apenas por quem possui automóvel, os proprietários de iates, lanchas, helicópteros e jatos não pagam impostos desses veículos. Isso ocorre pelo fato do IPVA ter se originado da Taxa Rodoviária Única e segundo entendimento da jurisprudência deve ser destinado somente a veículos terrestres (SALVADOR, 2016)

A isenção do IR para os mais ricos, pode ser vista na Tabela 1, conforme cresce a faixa salarial (faixa de Base de Cálculo<sup>43</sup> – BC) cresce também a porcentagem de isenção de impostos. Por exemplo, quem ganha mais de 160 salários mínimos possui 65,80% dos seus rendimentos isentos do IR. Dessa forma, mais um elemento de concentração de renda do Brasil.

Segundo Salvador (2016), a concentração de renda também é regional no país, pelo Gráfico 3, nota-se que os três estados brasileiros que concentram mais renda do país é São Paulo com 35,60% dos rendimentos totais do Brasil, Rio de Janeiro com 13,09% e Minas Gerais com 8,47% de renda concentrada do país, e observando-se por região verifica-se que as regiões sul e sudeste juntas concentram 2/3 dos rendimentos totais nacional informados à Receita Federal.

Dessa forma, a concentração de renda no país, legitimada por bases legais, e estrutural do MPC não deve ser enfrentada com políticas sociais focalizadas, é necessário estudar mais a renda dos ricos (ARREGUI, 2012) com indicadores de riqueza e não somente de pobreza para que fique claro onde está concentrada a riqueza desse país.

O último aspecto concentrador de renda que Salvador (2016) demonstra é a perda da progressividade no IRPF, ou seja, a partir da faixa de rendimentos de 40 a 80 salários mínimos (Tabela 2), o imposto de renda “começa a perder sua progressividade. Dessa maneira, quem

---

<sup>41</sup> IR – Imposto de Renda.

<sup>42</sup> Percentual que será aplicado sobre a base de cálculo para apurar o valor de determinado tributo.

<sup>43</sup> Montante sobre o qual se aplica a alíquota para determinar o valor do tributo devido.

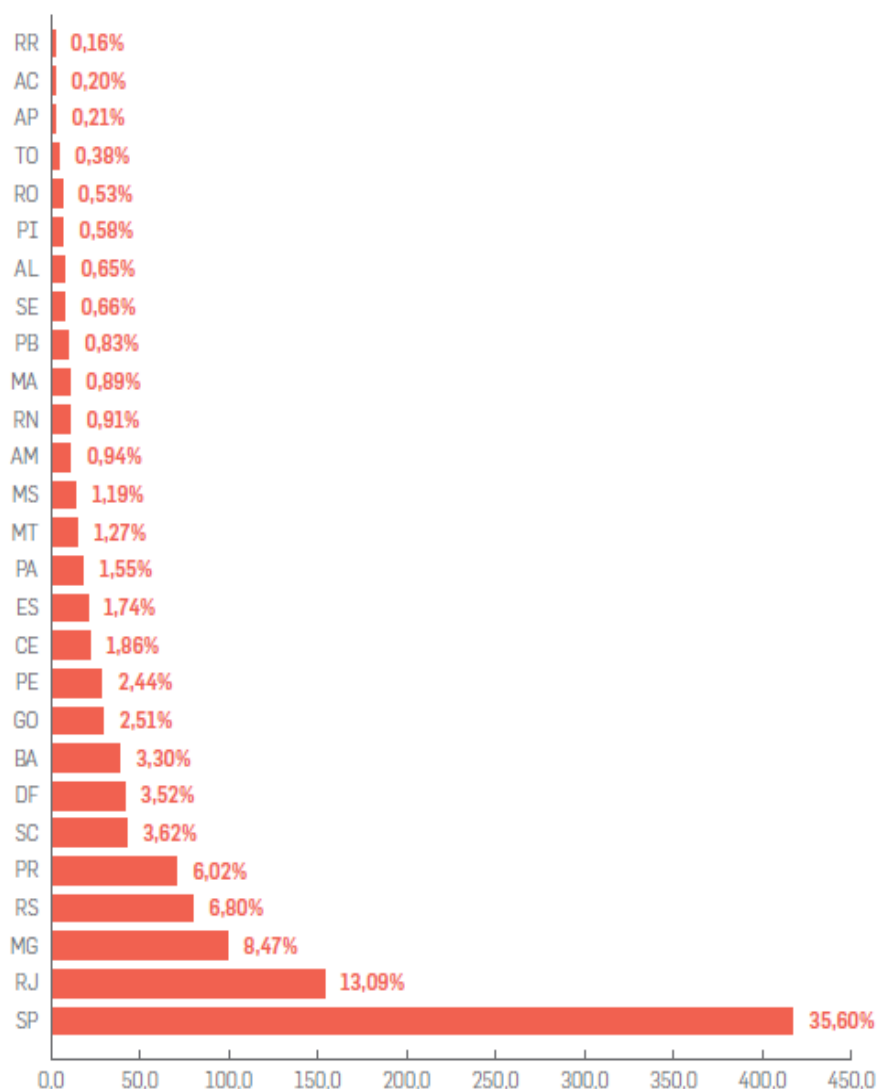
possui rendimentos acima de 40 salários mínimos passam pagar proporcionalmente menos IR do que os contribuintes das faixas salariais inferiores” (SALVADOR, 2016, p. 43)

Tabela 1. Distribuição dos rendimentos (%) por faixa salarial em 2013

FAIXA DE BC ANUAL	2013		
	Rendimentos tributáveis	Exclusiv. na fonte	Isentos
Até ½ salário mín.	67,77%	11,29%	20,93%
½–1 salário mín.	92,60%	1,83%	5,57%
1–2 salários mín.	84,81%	3,41%	11,78%
2–3 salários mín.	90,26%	2,75%	6,99%
3–5 salários mín.	86,07%	5,48%	8,45%
5–10 salários mín.	79,21%	7,02%	13,77%
10–20 salários mín.	71,54%	7,71%	20,75%
20–40 salários mín.	62,17%	8,58%	29,24%
40–80 salários mín.	47,69%	9,98%	42,33%
80–160 salários mín.	28,43%	12,15%	59,42%
>160 salários mín.	12,55%	21,65%	65,80%
<b>TOTAL</b>	<b>60,64%</b>	<b>9,72%</b>	<b>29,64%</b>

Fonte: SALVADOR (2016, p. 32)

Gráfico 3. Rendimentos totais por estado do Brasil em 2013



Fonte: SALVADOR (2016, p. 28)

Observa-se pela Tabela 2, que a partir da faixa salarial de 40 a 80 salários mínimos, a alíquota média do ano 2013 diminuiu de 11,16% (faixa salarial de 20 a 40 salários mínimos), para 10,09%, (faixa salarial de 40 a 80 salários mínimos), depois para 6,65% (faixa salarial de 80 a 160 salários mínimos) e por último para 3,33% (faixa salarial dos que detêm mais de 160 salários mínimos).

Assim, se concentra a renda brasileira, dinâmica essa legitimada por legislações tributárias a favor dos mais ricos em detrimento das classes trabalhadoras. Por isso, nessa era informacional em que os dados estão ficando mais disponíveis, é necessário que os(as) pesquisadores(as) busquem decifrar essas informações a favor das classes trabalhadoras para

embasar políticas sociais que satisfaçam as necessidades sociais, isto é, políticas sociais universais.

Tabela 2. Alíquota média efetiva (%) do ano calendário de 2013 com base nos rendimentos tributáveis e isentos e no imposto devido (valores em milhões de R\$)

FAIXA DE RENDIMENTO TOTAL	2013		
	Rendimentos tributáveis + isentos	Imposto devido	Alíq. média
Até ½ salário mín.	274,65	0,03	0,01%
½–1 salário mín.	3.785,88	0,06	0,00%
1–2 salários mín.	13.085,18	0,37	0,00%
2–3 salários mín.	56.255,35	1,88	0,00%
3–5 salários mín.	236.327,57	1.180,96	0,50%
5–10 salários mín.	389.415,04	12.135,91	3,12%
10–20 salários mín.	368.787,42	30.517,32	8,28%
20–40 salários mín.	311.798,21	34.793,95	11,16%
40–80 salários mín.	205.768,81	20.764,63	10,09%
80–160 salários mín.	106.454,53	7.074,28	6,65%
> 160 salários mín.	233.423,91	7.763,01	3,33%
<b>TOTAL</b>	<b>1.925.376,56</b>	<b>114.232,39</b>	<b>5,93%</b>

Fonte: SALVADOR (2016, p. 39)

## 2.2. Políticas Sociais Universais versus Políticas Sociais Focalizadas

Segundo Höfling (2001), para além dessa crescente sofisticação em avaliação de políticas, programas e projetos sociais é necessário pontuar as “questões de fundo”, isto é, o que está por trás dessas avaliações e decisões políticas. E uma dessas questões é a relação entre Estado e políticas sociais, ou seja, qual o significado de Estado e políticas que o Estado implementa, levando em conta que sociedade é essa e que período histórico ela está inserida.

Por isso para Höfling (2001), quando se focaliza uma política social, por trás há fatores de distintas naturezas e determinações e esses fatores sempre estão relacionados a um tipo de



Estado no interior do qual essa dinâmica ocorre. Para tanto deve-se diferenciar Estado de governo:

Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgão legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período (HÖFLING, 2001, p. 31)

As políticas sociais, para Höfling (2001) são ações que definem o padrão de proteção social que são implementadas pelo Estado e que devem a princípio, ter como finalidade, diminuir as desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento das forças produtivas.

O MPC “engendra em seu desenvolvimento problemas estruturais relativos à constituição e reprodução permanente da força de trabalho e à socialização desta através do trabalho assalariado” (HÖFLING, 2001, p. 34) e segundo Höfling (2001), o Estado deve responder a esses problemas assegurando a manutenção da reprodução da força de trabalho; o tipo de resposta depende dos referenciais ideológicos adotados, se é um referencial progressista as políticas serão universais, se é um referencial do ideal burguês serão políticas sociais focalizadas.

O princípio da universalidade nas políticas sociais significa algo por excelência público, cidadão, igualitário e que promova equidade<sup>44</sup>. No entanto, as ideias atuais de universalismo “segmentado”, “contido” ou “básico”, desprezam esse entendimento a favor de uma presumida supremacia democrática da focalização (PEREIRA; STEIN, 2010).

A lógica de imediatismo, pragmatismo e fragmentação no que concerne às políticas sociais tem imperado de acordo com as ideias pós modernas. Significa a ênfase na imediato, no local, no “aqui e agora”; isso tem refletido nas políticas sociais de combate à pobreza, geralmente são prestações sociais com ênfase baseadas unicamente em dados quantitativos relativos à renda (PEREIRA; STEIN, 2010).

Segundo Pereira e Stein (2010), o mérito nesse caso, é superior ao direito, mesmo entre as pessoas pobres, por consequência, essa população pobre é vítima meritória da proteção social, por sua situação de pauperismo; o individualismo substitui o coletivo social na

---

<sup>44</sup> Equidade em políticas sociais progressistas, significa para as ideias marxianas, que em uma sociedade de classes todo direito igual tem efeitos desiguais, não o direito burguês de igualdade, pois as pessoas são diferentes e não iguais e suas capacidades e necessidades são diferentes (PEREIRA; STEIN, 2010, p. 113)

delineação de políticas; e a historicidade, que é dinâmica, é deixada de lado para a “resolução” de problemas pontuais.

Para Pereira e Stein (2010), as políticas sociais ganharam escopo na perspectiva dos direitos sociais após a Segunda Guerra Mundial, associada às lutas dos movimentos sociais, ao compromisso com o pleno emprego, à preocupação de oferta de serviços sociais universais e implementações, especialmente na área da saúde e educação, ou seja, as políticas sociais nesse período ultrapassavam o sentido de mero controle de indigência. Porém, a partir de 1970 e especialmente em 1980 com o advento das ideias neoliberais, essas políticas foram tornando-se focalizadas em um público específico: a “população ou grupos carentes” (STEIN, 2000, p. 159)

Na América Latina, segundo Pereira e Stein (2010), a historicidade das políticas sociais é distinta; No Brasil o início das políticas sociais foi marcado por focalização na pobreza, decorrente da ingerência de organismos multilaterais tais como o Banco Mundial e o FMI antes mesmo de se consolidar de fato uma política de proteção social de caráter universal.

Para Pereira e Stein (2010), a ideia de que a política social focalizada era mais racional do que a universal, com o discurso de economia de gastos públicos, era o que prevalecia, o que tornou-se problemático, pois a política social desviou-se do compromisso de satisfazer as necessidades sociais por causa “do caráter complexo e multideterminado dessas necessidades e [...] [da] adoção de soluções técnicas e pontuais, tidas como inovadoras, aparentemente neutras e facilmente controláveis” (PEREIRA; STEIN, 2010, p. 111). Em outras palavras, foram utilizados aparatos técnicos de cálculos simplistas para justificar a suposta economia de gastos assim como também uma suposta melhor formulação de política social.

Mas então o que seria uma política social universal? Para Pereira e Stein (2010), o princípio da universalidade está ligado ao propósito de “não discriminar cidadãos no seu acesso a bens e serviços que, por serem públicos, são indivisíveis e deveriam estar à disposição de todos [e todas] (PEREIRA; STEIN, 2010, p. 111), isto é, não discriminar é não estabelecer pré-requisitos desiguais de elegibilidade que estigmatizem e subverta a cidadania dos(as) que acessarem essa política.

Universalidade numa política social também significa não considerar a política pública, em especial a assistência social, como um peso para o governo ou como uma despesa que deve ser cortada. A política pública que mais se aproxima do princípio da universalidade no Brasil é a política de saúde, operacionalizada pelo Sistema Único de Saúde – SUS, pois qualquer pessoa pode ser atendida em um hospital público, não importa se possui renda alta ou baixa, ou mesmo

plano privado de saúde. Bem como, quem acessa a saúde, não é estigmatizado como quem acessa a assistência social.

Os(as) que acessam a assistência social são considerados fardos do governo e da sociedade, e muitas pessoas sentem-se envergonhadas de acessá-la; ingressar na saúde é diferente, as pessoas entendem como direito e não são consideradas inferiores às outras por estar recebendo vacina em um posto de saúde, é um direito, e é considerado algo preventivo – remete-se também à universalidade.

Pereira e Stein (2010) declaram que como é complexo operacionalizar o princípio da universalidade na sociedade de classes, o conceito de seletividade foi sobrepondo-se ao de universalidade. Não significa que as políticas universais não utilizem a seletividade para estabelecer um sistema de proteção social aos indivíduos em situação mais precária, mas é diferente pelo fato de que o uso da seletividade como estratégia central nas políticas focalizadas, ao contrário de fortalecer a universalidade, a desconstrói.

De acordo com Pereira e Stein (2010), essas ideias de seleção do gasto social para focalização na pobreza extrema foram difundidas pelo Banco mundial. Por isso a questão central tem sido: que indicadores de pobreza utilizar sabendo que os recursos são escassos? E a resposta é a focalização nos extremamente pobres legitimada por meio desses indicadores sociais e linhas de pobreza, e pelo discurso de eficiência, eficácia e efetividade.

Entre as principais implicações dessa focalização estão: 1) dificuldade de identificar quais as reais necessidades do público alvo e hierarquizar cada situação conforme os objetivos do plano, política ou programa social; 2) aumento dos custos administrativos para coletar informações e controlar esses destinatários, pois considera-se desvantajoso financeiramente criar mais e mais critérios e depois operacionalizá-los; e 3) possíveis efeitos de segunda ordem como o assistencialismo, tornando-se um ciclo vicioso de dependência do Estado (PEREIRA; STEIN, 2010)

Como consequência, Pereira e Stein (2010) afirmam que a política de assistência social e os seus usuários ficam estigmatizados como dependentes, incapazes, sem contar os meios vexatórios de comprovar de que se está em situação de pobreza, disso também decorre a ideia de que os pobres fraudam e subdeclaram suas rendas para acessar os benefícios, trazendo consigo um resultado macrossocial de uma política de desmonte de direitos sociais.

Além do mais as pessoas que conseguem acessar esses serviços ficam reféns da pobreza, pois se alcançarem um patamar ligeiramente superior, perdem esses benefícios, tendo em vista que para merecer é necessário continuar pobre. E uma das consequências perversas é o aumento da pobreza, pois a população que ficou de fora desses critérios, sejam eles delimitados por

indicadores sociais ou linhas de pobreza, ficam desamparados, sem proteção social (PEREIRA; STEIN, 2010)

Pereira e Stein (2010, p. 125) sinalizam que a política social sozinha não é capaz de resolver todas as iniquidades sociais “para cujo surgimento concorreram várias determinações”), contudo é nela que abre-se espaço para as lutas sociais pelo garantia de direitos, tendo em vista sua conformação de correlação de forças.

Principalmente na América Latina, onde pobreza e desigualdades são endêmicas; por isso enfrenta-las com políticas focalizadas é apenas paliativo diante da pauperização estrutural inserida numa sociedade de classes. Por isso é necessário confrontá-las com políticas sociais universais em que seja possível a redistribuição (e não mera distribuição) de riquezas, desde que referenciada no princípio da universalidade. Diante disso, “a política social [...] pode constituir uma estratégia de redistribuir com equidade” (PEREIRA; STEIN, 2010, p.127).

## Capítulo 3-Análise do Plano Brasil sem Miséria

### 3.1. O Plano Brasil sem Miséria

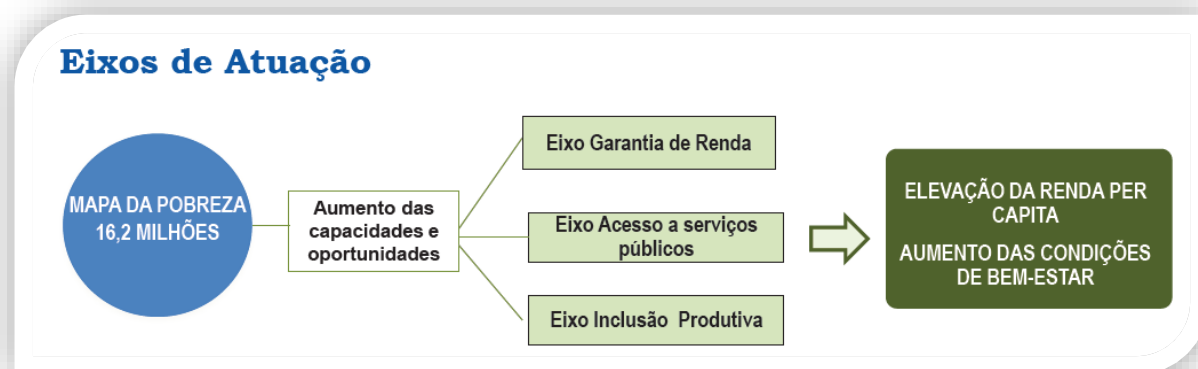
No dia 2 de junho de 2011, o Governo Dilma lançou o Plano Brasil sem Miséria - PBSM, com o objetivo de “superar a extrema pobreza até o final de 2014” (BRASIL, 2015, p.1). Esse plano foi organizado em três frentes, conforme a Figura 6: a) garantia de renda – para alívio rápido da condição de extrema pobreza; b) acesso a serviços públicos - “para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias” (BRASIL, 2015, p.1); c) inclusão produtiva, para incrementar as competências e possibilidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres (BRASIL, 2015).

Na Figura 6, é possível ver os eixos de atuação do PBSM: garantia de renda; acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. Percebe-se que esses eixos se baseiam em aumento das capacidades e oportunidades, que segundo o PBSM resulta na elevação da renda per capita e aumento das condições de bem-estar; ideias essas conforme recomendações do Banco Mundial

No eixo Garantia de Renda, duas ações foram realizadas: a) Busca Ativa, que consistiu na inclusão no Cadastro Único famílias que estavam fora da rede de proteção e promoção social. b) Ampliação do Bolsa Família, com a promessa de inclusão até 2013 de mais de oitocentas mil famílias que têm direito, mas não recebiam o benefício, bem como aumentar o limite de benefícios de três para cinco filhos (BRASIL, 2011).

A Inclusão Produtiva foi a ação de aumento da produção no campo e geração de ocupação e renda na cidade. No meio rural, esse aumento da produção teve como base orientação e assistência técnica às famílias, oferta de fomento “a fundo perdido de R\$ 2.400, pagos em parcelas durante dois anos” (BRASIL, 2011, p. 8), e oferta de sementes para pequenos agricultores.

Figura 6. Eixos de atuação do Plano Brasil sem Miséria



Fonte: BRASIL (2011)

Ainda no meio rural, houve ações como o Água para Todos que consistiu na construção de cisternas e sistemas coletivos simplificados para consumo da comunidade e irrigação de pequenas propriedades. Também houve a ação Acesso aos Mercados – incentivo à comercialização de produtos da agricultura de subsistência, fomentando a compra desses produtos por instituições e pelo mercado privado (BRASIL, 2011).

E, por fim, as ações Bolsa Verde, Luz para Todos e Assalariados Rurais. A primeira ação, Bolsa Verde, consistiu na transferência de renda para famílias em situação de pobreza extrema para a conservação de ativos ambientais com um pagamento trimestral de R\$ 300,00. O Luz para Todos foi o atendimento de alcance de iluminação a duzentos e cinquenta e sete mil famílias extremamente pobres. E o último, Assalariados Rurais, consistiu em acordos entre Estado, trabalhadores rurais e empregadores, para buscar garantir melhores condições de trabalho, incentivo ao trabalho formal, qualificação profissional bem como a fiscalização das condições de trabalho rural (BRASIL, 2011).

As ações no meio urbano consistiram em: a) qualificação sócio-profissional (oferta de cursos técnicos pelo sistema S e outras redes); b) Intermediação Pública de Mão-de-Obra – inclusão de trabalhadores no mercado de trabalho com prioridade a beneficiários do Bolsa Família na faixa etária de 18 a 65 anos; c) Economia Popular e Solidária - “Apoio à formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários, de atividades empreendedoras coletivas, micro e pequenas empresas e constituição de incubadoras para geração de ocupação e renda”(BRASIL, 2011, p.11); e d) Microempreendedor Individual - incentivo de formalização nas áreas tributária e previdenciária de pequenos negócios de pessoas que trabalhavam na informalidade. (BRASIL, 2011).

E no eixo Ampliação do Acesso a Serviços Públicos, a oferta foi realizada nas áreas prioritizadas por meio do Mapa da Pobreza: Saúde da Família, Brasil Sorridente, Olhar Brasil, Brasil Alfabetizado, Mais Educação, Rede Cegonha e etc. E os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) foram os pontos de atendimento e referências dos programas que compunham o PBSM (BRASIL, 2011).

A estratégia de superação da extrema pobreza teve como fundamentos as informações sobre pobreza no Brasil contidas em três referenciais: o Censo 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); os dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (MDS); e nas ações setoriais apresentadas pelo conjunto dos ministérios (BRASIL, 2015).

O objetivo geral do Plano foi “promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha da pobreza.”

(BRASIL, 2013, p. 5). E os objetivos específicos foram: “elevar a renda familiar per capita; Ampliar o acesso aos serviços públicos, às ações de cidadania e de bem estar social e Ampliar o acesso às oportunidades de ocupação e renda através de ações de inclusão produtiva nos meios urbano e rural” (BRASIL, 2013, p.5).

Foi anunciada a linha de extrema pobreza, utilizada oficialmente no Plano Brasil sem Miséria, em 3 de maio de 2011: renda familiar *per capita* de R\$ 70 reais, que em maio de 2014, foi atualizada para R\$ 77 reais *per capita* (BRASIL, 2014).

“A definição de uma linha de extrema pobreza tomou o compromisso de superar a extrema pobreza mensurável e permitiu que houvesse uma referência para a seleção do público alvo do Brasil sem Miséria” (BRASIL, 2014, p. 44). Essa linha foi determinada tendo como base a linha do Banco Mundial, de US\$ 1,25 PPP por dia, e o corte já realizado pelo Cadastro Único e pelo Bolsa Família (BRASIL, 2014).

Para a realização do PBSM foi realizada uma reforma na lógica de trabalho do Estado, que foi conceituada como hiperfocalização: utilização das listas nominais do Cadastro único para orientar as ações de campo, desse modo, várias ações do PBSM basearam-se nessas listas para determinar qual seria o público alvo. Por exemplo, o Programa Água para Todos, em que foi utilizada a lista nominal de todas as famílias que viviam no meio rural do semiárido brasileiro e “não tinham acesso à rede pública de abastecimento e tinham perfil de renda do Programa Bolsa Família para orientar a ação em campo na construção de cisternas” (BRASIL, 2014, p.48).

Dessa forma, pode-se afirmar que a “atuação hiperfocalizada é um dos principais legados do Plano na gestão e implementação de políticas sociais” (BRASIL, 2014, p.48). A título de exemplo, o Programa Luz para Todos (universalização de acesso à energia elétrica nas áreas rurais) e a ação de creches no domínio do Brasil Carinhoso (suplementação das vagas ocupadas por crianças do Bolsa Família) (BRASIL, 2014).

Ou seja, esse Plano segue o receituário neoliberal e as ideias de “empoderamento” da Nova Direita, com ideias de empreendedorismo para a população pobre como forma de gerir os próprios riscos (PEREIRA, 2013), fato esse explicitado no eixo inclusão produtiva do PBSM.

Além disso é presente os programas de transferência de renda condicionados que atuam como paliativos e a longo prazo podem gerar um ciclo de dependência do governo, bem como a estigmatização de quem acessa esses programas (PEREIRA; STEIN, 2010).

### 3.2. Análise Crítica de Linhas de Pobreza e Indicadores do Plano Brasil Sem Miséria

Para delimitar o público-alvo do PBSM, o governo federal, por meio de sua equipe técnica, utilizou-se de três linhas de pobreza absoluta já utilizadas no Brasil. A primeira é a linha de corte do Benefício de Prestação Continuada (BPC): um quarto de salário mínimo *per capita* ao mês. A segunda foi a de até meio salário mínimo mensal *per capita* utilizada para a inclusão de pessoas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. E as últimas foram as utilizadas no Programa Bolsa Família, que no período do PBSM em junho de 2011 eram de R\$ 140,00 mensais por pessoa como definição de pobreza e de R\$ 70,00 por pessoa no caso de extrema pobreza (BRASIL, 2014).

Juntamente com essas definições, também foram utilizadas as

Linhas regionalizadas calculadas por Sônia Rocha com base no consumo calórico, que em 2011 orbitavam os R\$ 70 por pessoa ao mês, e a linha do Banco Mundial, adotada pelas Nações Unidas como parâmetro de aferição do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), de US\$ 1,25 per capita por dia pela Paridade do Poder de Compra (PPC) – que no momento de concepção do Brasil sem Miséria se traduzia em cerca de R\$ 67 (FALCÃO; COSTA, 2014, grifos nossos).

Após a determinação da linha, obteve-se informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre a amplitude, localização e as características socioeconômicas do grupo de pessoas com renda familiar mensal *per capita* abaixo desse patamar: R\$ 70,00 *per capita*, com base nos dados preliminares do universo do Censo Demográfico 2010 (BRASIL, 2014).

Segundo Falcão e Costa (2014), a decisão por essas linhas de extrema pobreza teve como base o objetivo do governo ser pragmático, simples e transparente, por isso, decidiram arbitrariamente por essas linhas já que sempre vai haverá discordância entre pesquisadores. Isso confirma o que Arregui (2012) problematizou: o debate de indicadores sociais e linhas de pobreza fica restrito a uma equipe de especialistas e a população fica de fora das decisões.

No entanto Arregui (2012), sinaliza que a questão central não é se utiliza-se uma ou outra metodologia, é qual o desdobramento sociopolítico disso, porque a coisa pública não é debatida publicamente? Decide-se por algo mais simples e pronto? Essas ações demonstram que a ótica gerencial está presente nas decisões do governo (FARIA, 2005), pois como exposto, não há interesse em estudar os aspectos complexos da realidade, o interesse é em ser eficiente e simplificado.

A equipe técnica escolheu um enfoque de pobreza somente na renda (baseado em uma cesta básica necessária para sobreviver). Para Falcão e Costa (2014), sabe-se que a pobreza é



multidimensional, mas o enfoque no PBSM é unidimensional, segundo Falcão e Costa (2014) não significa que abandona-se a multidimensionalidade mas que é preciso reconhecer as vantagens da simplicidade e transparência do vertente unidimensional (renda). Percebe-se uma incoerência nesse discurso, pois diz-se que um fenômeno é multidimensional, porém há mais vantagens no estudo simplificado, ou seja apropriam-se do debate progressista mas permanecem com as ideias neoliberais.

Outro fato citado por Falcão e Costa (2014) é a justificativa de não se utilizar uma linha de extrema pobreza com base no salário mínimo, pois o salário mínimo está ligado ao mercado de trabalho e a pobreza é algo diferente. Ou seja, pobreza é separada do mundo do trabalho: visão a-histórica que desconsidera a estrutura do MPC. Fagnani (2008) afirma que essa corrente de pensamento desconsidera os efeitos do desenvolvimento das forças produtivas e seus impactos no trabalho, bem como desqualificam o reajuste do valor real do salário mínimo, assim usam o discurso de que pobreza e mercado de trabalho não têm relações intrínsecas.

Por isso, esse plano consistiu em uma ação focalizada de enfrentamento à pobreza, em que as pessoas que ficaram ao redor desse “funil”, segundo Pereira e Stein (2010), de R\$ 70,00 per capita/mês, não receberam proteção social. No Gráfico 4, percebe-se por meio do próprio corte realizado pelo PBSM, a quantidade de pessoas que eram público prioritário: 16.267.197 pessoas (dezesseis milhões, duzentos e sessenta e sete mil e cento e noventa e sete pessoas) e a quantidade de pessoas abaixo da linha da pobreza que ficaram de fora do PBSM : 14.451.957 pessoas (catorze milhões, quatrocentos e cinquenta e um e novecentas e cinquenta e sete pessoas).

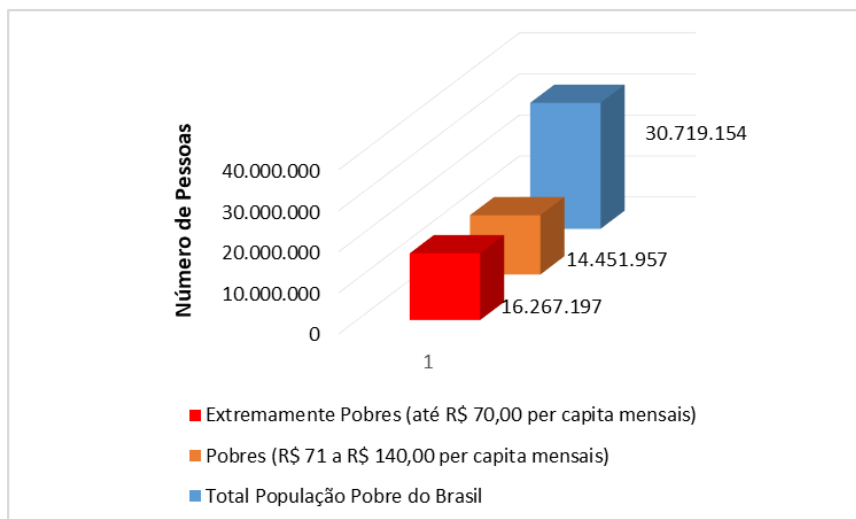
Ou seja, de acordo com o Gráfico 4, do total de 30.719.154 pessoas (trinta milhões, setecentos e dezenove e cento e cinquenta e quatro pessoas), em situação de pobreza, somente o grupo extremamente pobre foi atendido (16.267.197 pessoas). O Plano Brasil sem Miséria diferenciou pobres de extremamente pobres, ou seja, segundo Pereira e Stein (2010), uma seleção de pobres entre pobres.

Esses resultados foram com base nos parâmetros do próprio PBSM, no entanto, é necessário chamar a atenção para a ingerência do Banco Mundial como parâmetro considerado importante pelo governo federal (SIQUEIRA, 2012). Para Falcão e Costa (2014), o uso da linha de extrema pobreza do Banco Mundial torna o PBSM comparativo internacionalmente, ou seja, item importante de acordo com os parâmetros dos Objetivos do Milênio – OD.

Desse modo confirma-se que a influência do Banco Mundial tornou-se uma espécie de doutrina a ser seguida (SOARES, 2014), mesmo que utilizar esse parâmetro seja precário e prejudique as especificidades brasileiras (ROCHA, 2000; TRONCO; RAMOS; 2017), e essa

maneira de elaborar planos com foco na extrema pobreza é característica das ideias veiculadas pelo Banco Mundial (PEREIRA; STEIN, 2010; PEREIRA; 2013; SOARES; 2014).

Gráfico 4. Focalização do Plano Brasil sem Miséria



Fonte: Censo 2010 IBGE.

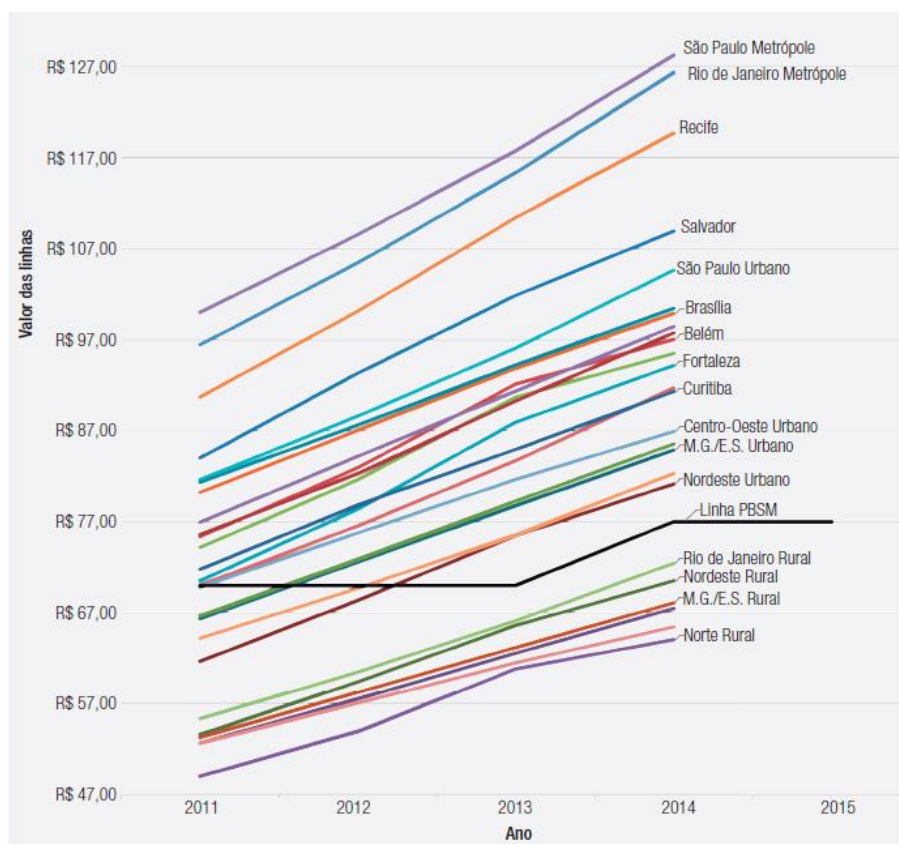
Elaboração própria

Falcão e Costa (2014) afirmaram que foram utilizadas as linhas de pobreza regionalizadas baseadas em Rocha (2000), no entanto Tronco e Ramos (2017) demonstraram que não foi utilizada de fato a metodologia de Rocha (2000), pois segundo os estudos da autora, as linhas são regionalizadas, isto é, cada região do Brasil apresenta linhas de indigência e linhas de pobreza distintas, além disso essas linhas precisam ser atualizadas anualmente.

O que na verdade ocorreu no PBSM, é que utilizaram a linha de indigência inicial de Rocha (2000) e a generalizaram para o Brasil inteiro, bem como não realizaram reajustes, o único reajuste ocorreu tardiamente em 2013, modificando a linha de extrema pobreza de R\$ 70,00 *per capita*/mês para R\$ 77, 00 *per capita*/mês.

No Gráfico 5 percebe-se a diferença entre as linhas de indigência segundo a metodologia de Rocha (2000) e a linha de extrema pobreza do PBSM. Nota-se que as linhas de indigência de Rocha (2000) são diferentes em cada região brasileira (linhas coloridas) e apresentam em sua maioria, valores mais elevados que a linha de extrema pobreza do PBSM (linha preta), esta por sua vez, permanece generalizada para o país inteiro e igual até 2013.

Gráfico 5. Variação dos valores das linhas de indigência de ROCHA(2000) e da linha de extrema pobreza do PBSM de 2011 a 2015



Fonte: Tronco e Ramos (2017, p. 299)

E para chegar no valor final do público prioritário do PBSM, foi realizada uma série de restrições, uma espécie de filtro para saber quem estava na extrema pobreza. O primeiro número de pessoas (em extrema pobreza) calculado de acordo com os dados preliminares<sup>45</sup> do universo do Censo 2010 foi de 11,43 milhões de pessoas, no entanto, havia mais 6,8 milhões em domicílios sem rendimento<sup>46</sup> (FALCÃO; COSTA, 2014)

Dessa forma foi aplicado um filtro de restrições para saber se as pessoas que estavam nesses domicílios sem rendimento eram extremamente pobres. O filtro consistiu nos seguintes critérios:

- não ter banheiro de uso exclusivo; ou
- não ter ligação com rede geral de esgoto ou pluvial e não ter fossa séptica; ou
- estar em área urbana sem ligação à rede geral de distribuição de água; ou

<sup>45</sup> Foram usados os primeiros dados liberados pelo Censo, portanto sem o tratamento estatístico final.

<sup>46</sup> Domicílios com renda zero no mês do censo 2010, ou seja, no período do questionário, o domicílio estava sem rendimento por desemprego, ou incapacidade involuntária, ou falta de trabalho para trabalhadores autônomos; no entanto eles não podem ser considerados extremamente pobres porque pode ser algo temporário bem como podem contar com a solidariedade dos parentes (OSORIO; SOARES; SOUZA, 2011).

- estar em área rural sem ligação à rede geral de distribuição de água e sem poço ou nascente na propriedade; ou
- não ter energia elétrica; ou
- ter pelo menos um morador de 15 anos ou mais de idade analfabeto; ou
- ter pelo menos três moradores de até 14 anos de idade; ou
- ter pelo menos um morador de 65 anos ou mais de idade (FALCÃO; COSTA, 2014, p. 80)

Na Figura 7 há uma esquematização desse filtro de restrições para auxiliar na categorização dos domicílios em Extremamente Pobres – EP ou não. Por exemplo, a primeira pergunta: o domicílio tem banheiro de uso exclusivo? Se a resposta for sim, o domicílio é EP se não, segue para a próxima pergunta, se as respostas levarem ao lado direito final do fluxograma o domicílio não é EP, se as respostas levarem para o lado esquerdo do fluxograma, o domicílio é EP.

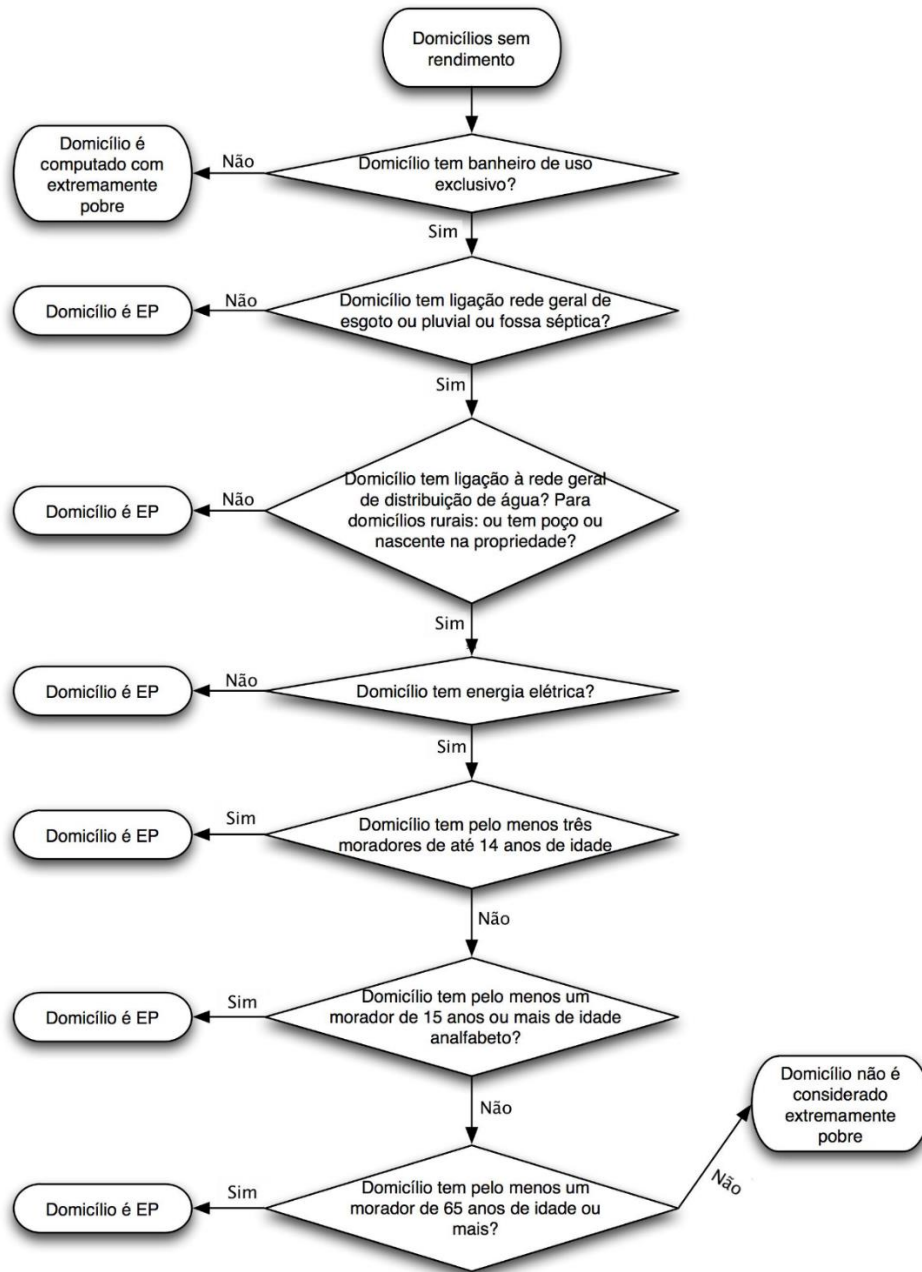
Percebe-se que esse filtro tem como base os indicadores sociais habitacionais que são ligados ao conceito de “adequação domiciliar”, por exemplo, se há banheiro de uso exclusivo ou não; segundo Jannuzzi (2013), mesmo que pareça que existem menos aspectos para avaliar, na verdade, para chegar nesses resultados é necessário o cruzamento de variáveis e decisões normativas, ou seja, foram delimitados por meio de decisões políticas baseadas em critérios previamente a serem seguidos.

Outros indicadores sociais presentes nesse filtro são os indicadores de infraestrutura urbana, que segundo Jannuzzi (2013), são ligados aos aspectos de infraestrutura básica de luz elétrica, abastecimento de água tratada, saneamento e coleta de lixo. Também observa-se nesse filtro as taxas de analfabetismo (ter pelo menos um morador de 15 anos ou mais de idade analfabeto). E por último, nota-se os indicadores sociais denominados “carga de dependência de crianças e idosos” (JANNUZZI, 2013, p. 80).

O indicador social carga de dependência de crianças e idosos é calculado pela “razão do número de crianças até 14 anos e de pessoas com 65 anos ou mais pelo total da população de 15 a 54 anos” (JANNUZZI, 2013, p. 80), para Jannuzzi (2013), esse indicador confere mais especificidade, ou seja, restringe mais as informações, porém é menos sensível a variação de curto prazo; é um indicador social frequente nos relatórios internacionais, sua atualização é dependente de Censos Demográficos e de Projeções Populacionais.

A crítica a esse filtro de restrições baseado em indicadores sociais começa pelo seu objetivo primeiro: restringir o público alvo, se é extremamente pobre ou não, ou seja, segundo Boschetti (2009), um indicador de baixa abrangência.

Figura 7. Filtro de restrições aplicado ao Censo 2010 para o PBSM



Fonte: Souza e Santos (2012, p. 4)

Da mesma forma dos indicadores sociais que são comumente utilizados por organizações multilaterais para diminuir ao máximo os gastos sociais. Por isso, Siqueira (2012) critica as ideias do Banco Mundial, pois segundo essa organização, é preciso manter o limiar entre o desenvolvimento econômico e o desestímulo ao trabalho, ou seja, é uma estigma de que as pessoas em situação de pobreza tornam-se dependentes do governo.

Ora, assim como afirma Pereira e Stein (2010), esses programas de transferência de renda condicionados como o bolsa família tendem a gerar um ciclo vicioso de dependência do governo e assistencialismo. Isto é, a política social focalizada traz consigo esses resultados de maior empobrecimento da população (PEREIRA; STEIN, 2010).

Percebe-se que a intenção de uso dessa metodologia serve para compor a focalização das políticas sociais e traz consigo os retrocessos na perspectiva de ideias antigas tais como, se a casa tem geladeira ou não, se tem micro-ondas ou não, segue a mesma lógica de restringir o acesso da população à política social.

Esses indicadores sociais desconsideram a questão distributiva (POCHMANN, 2006), bem como ficam restrito a um grupo de especialistas, não há participação da sociedade na decisão do uso de determinados indicadores sociais (ARREGUI, 2012), pelo contrário usa-se os que são recomendados em relatórios internacionais.

Depois de aplicado o filtro de restrições às 6,8 milhões de pessoas em domicílios sem rendimento, restaram 4,8 milhões de pessoas consideradas em extrema pobreza, que somando-se às 11,4 milhões de pessoas com rendimento calculado resultou em um total de 16,2 milhões de pessoas, que foi o público alvo do Plano Brasil sem Miséria, conforme previamente discutido e descrito no Gráfico 4 anteriormente.

O governo federal apresentou em 2014 os resultados do PBSM; entre os dados apresentados estão o de redução da taxa de extrema pobreza com o Programa Bolsa Família - PBF para menos de 2% em 2013. Como pode ser visualizado no Gráfico 6, a taxa de extrema pobreza foi calculada considerando-se os efeitos do PBF em cada idade das pessoas atendidas, ou seja, o efeito da transferência de renda na taxa de extrema pobreza em cada faixa etária. Percebe-se a maior redução foi na faixa etária de 0 a 20 anos de idade, saindo de valores que ultrapassavam 10% para menos de 2%.

Desse modo, segundo Fagnani (2008), os programas de socorro emergenciais aos mais necessitados não são inúteis, eles têm seus efeitos positivos no enfrentamento da pobreza, no entanto, esses efeitos ficam restritos a um grupo pequeno, baseados numa política social focalizada em que nem todos que precisam conseguirão acessar (PEREIRA; STEIN, 2010), bem como se restringe a programas de empreendedorismo e “empoderamento” de pessoas extremamente pobres (PEREIRA, 2013), assim como são repletos de condicionalidades para que ocorra a manutenção do benefício (SIQUEIRA, 2012; STEIN, 2017).

Gráfico 6. Taxa de extrema pobreza em 2011 e 2013



Fonte: BRASIL (2014, p. 9)

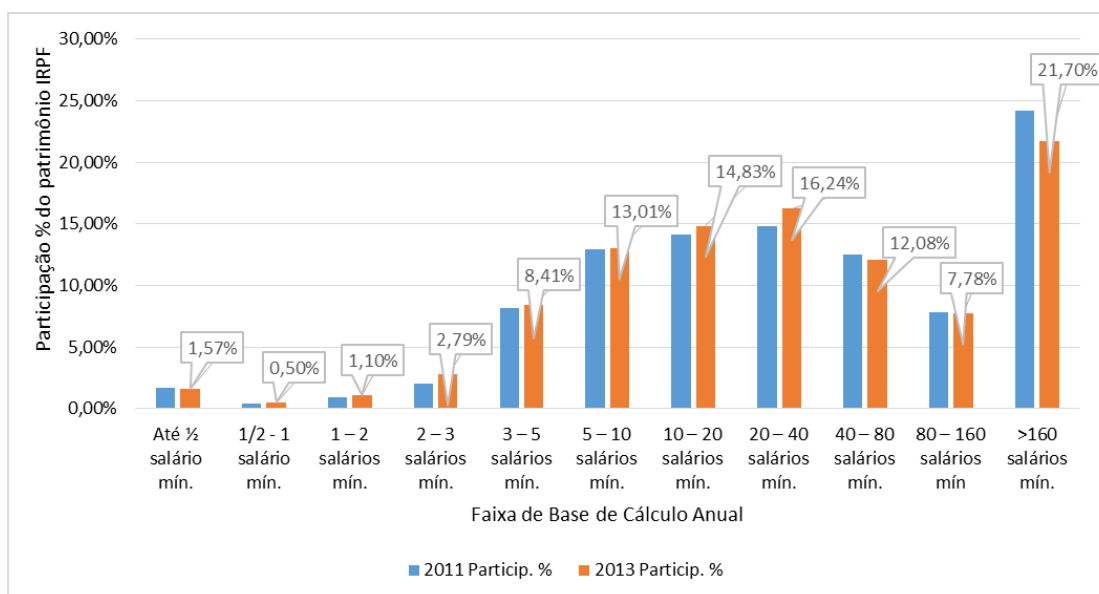
Mas sabe-se que a pobreza no MPC é estrutural e juntamente com a riqueza formam uma unidade contraditória, ou seja à medida que a riqueza e sua concentração de renda crescem, aumenta-se também a pauperização (SIQUEIRA, 2013), assim, é necessário estudar o comportamento da riqueza (por meio de indicadores de riqueza) dos mais ricos, pois são eles os beneficiados pelo capitalismo (ARREGUI, 2012).

Dessa forma é necessário apresentar como ficou a concentração de renda no períodos de 2011 e 2013, períodos de vigência do PBSM, de acordo com dados tributários, considerados mais assertivos no que concerne a medidas de desigualdade e concentração de renda (MEDEIROS, SOUZA; CASTRO; GOBETTI; ORAIR, 2015; SALVADOR, 2016).

No Gráfico 7 nota-se a concentração de riqueza no Brasil a partir de dados da Receita Federal analisados por Salvador (2016); observa-se que a faixa de renda de 5 a 40 salários mínimos concentra 44,08 % do patrimônio declarado do IR de 2013, e a faixa salarial acima de 40 salários mínimos detém 41,56 % do patrimônio declarado de IR de 2013, enquanto quem apresenta salários baixos, possui pouca riqueza (patrimônio), por exemplo, os que recebem na faixa salarial de 1 a 2 salários mínimos, representam de acordo com suas riquezas (patrimônios) apenas 1,1%.

Segundo Salvador (2016), as mudanças nos valores de 2011 e 2013 não são significativas ou estruturais, ou seja, o que estava concentrado em 2011 praticamente permaneceu da mesma forma em 2013. É uma desigualdade perversa que não se modifica ao se implementar políticas e programas sociais focalizados, tendo em vista a desigualdade estrutural da América Latina inserida no MPC e em especial do Brasil (SOARES, 2014).

Gráfico 7. Distribuição de riqueza (patrimônio) 2011 e 2013 – IRPF



Fonte: SALVADOR (2016).

Elaboração própria

Outro aspecto, analisando-se o perfil tributário brasileiro, é que, segundo Salvador (2016), a isenção de imposto de renda favorece os mais ricos, pois nem todos os rendimentos tributáveis de pessoas físicas são colocados na tabela progressiva do IR bem como não estão sujeitos aos ajustes de declaração anual do IR. Isso revela como a legislação tributária brasileira vai de encontro à Constituição Federal que proíbe a “a discriminação em razão da ocupação profissional ou da função exercida pelos contribuintes” (SALVADOR, 2016, p. 29), por isso, os rendimentos de capital e de outras rendas econômicas “são tributados com alíquotas inferiores à do Imposto de Renda incidente sobre a renda do trabalho” (SALVADOR, 2016, p. 29).

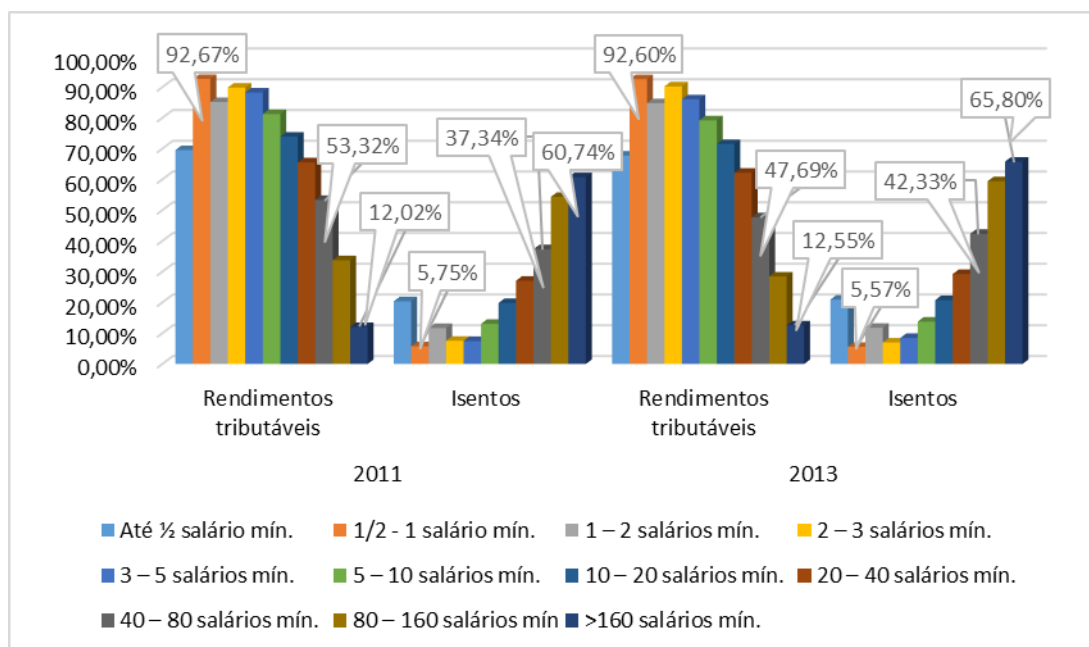
No Gráfico 8 constata-se que, os contribuintes de maiores rendas são os beneficiados pela legislação tributária nacional, pois, praticamente, quanto maior a renda, menor a tributação e maior a isenção do IR. Por exemplo, os declarantes da faixa salarial de ½ (meio) a 1 salário mínimo (coluna laranja), possuem 92,60% da sua renda oriunda de fontes tributáveis, bem como apresentam apenas 5,57% de seus rendimentos isentos em 2013.

Por outro lado, os hiper-ricos da faixa de renda de mais de 160 salários mínimos (coluna azul escuro), possuem 12,55% de seus rendimentos tributáveis contra 65,80% de rendimentos isentos do IR em 2013. Salvador (2016) afirma que as mudanças entre 2011 e 2013 não são significativas, portanto, da mesma forma, a distribuição de riqueza em 2013, permanece



também a injustiça tributária em 2013, ou seja, os mais ricos são mais favorecidos pelo sistema capitalista bem como por seu aparato ideológico e legal (ARREGUI, 2012).

Gráfico 8. Distribuição de rendimentos (%) por faixa de Base de Cálculo 2011 e 2013 – IRPF



Fonte: SALVADOR (2016).

Elaboração própria

Dessa forma é necessário que os indicadores de riqueza estejam na agenda social também (GADREY; FLORENCE, 2006; ARREGUI, 2012), pois, eles revelam a real desigualdade e perversidade do MPC, e também como as políticas focalizadas favorecem o empobrecimento e não mexem nas estruturas da pobreza e do desemprego (PEREIRA; STEIN, 2010), justamente por restringir o acesso aos direitos sociais que deveriam ser de todos e não de uma parcela delimitada por estatísticas arbitrárias.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O uso indiscriminado de indicadores sociais e de linhas de pobreza sem uma análise crítica, mascara a essência de uma política e de um programa social. Quantificar pobreza é pertinente para a formulação de políticas sociais, no entanto, o objetivo dessa quantificação deve ser para ampliar a abrangência da política e não servir como critério de restrição e assistencialismo. Esse debate tem se restringido a um grupo pequeno de especialistas, tal situação não abre portas para um controle social democrático das políticas públicas. Outro desafio observado neste estudo, refere-se ao alcance parcial dos indicadores utilizados, bem como não foi utilizado indicadores sociais de riqueza e desigualdade social.

Por isso é necessário questionar e debater, como forma de controle social democrático, a utilização desses indicadores sociais e dessas linhas de pobreza. É importante estudar os dados tributários e compará-los com as pesquisas domiciliares, pois eles revelam a real injustiça por trás dessa extrema pobreza.

As políticas sociais focalizadas tendem a ser menos onerosas que as políticas sociais universais, no entanto, faz-se uso desses indicadores para comprovar uma economia de gastos sociais, enquanto a população pobre adentra um ciclo vicioso de empobrecimento, pois são tantos critérios para ter acesso a um plano desse é dificultoso.

Na elaboração do Plano Brasil Sem Miséria, o governo alegou que precisava ser pragmático e transparente, e por isso fez uso dessas linhas de extrema pobreza e desses indicadores sociais. No entanto, essa transparência ficou restrita a um grupo pequeno de estudiosos do assunto, assim como também confirmou-se a hipótese desse estudo de que os indicadores sociais e linhas de extrema pobreza utilizadas no Plano Brasil sem Miséria apresentaram como finalidade e resultados uma maior restrição de acesso de pessoas pobres à esse plano do governo federal.

Essa focalização traz consigo alguns rebatimentos, entre eles, o tratamento paliativo com as políticas públicas de saúde, de educação e deixando ainda mais precária a política de assistência social. Por isso é tão importante entender o que tem acontecido com o fundo público, quem tem se apropriado dele e quais ferramentas são utilizadas para embasar essa apropriação: seja discurso de crise econômica, seja economia do gasto público, entre outros discursos.

A despeito do caráter contraditório das políticas sociais, importa qualificar esse debate e ampliar o seu alcance, pois segundo Pereira e Stein (2010), são nelas que há a possibilidade

de se enfrentar a questão social e de fazer crescerem as lutas sociais e a busca da garantia dos direitos sociais.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. **Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa**. Revista Contrapontos, Itajaí, SC., v. 7, n. 1, p. 11-22, mar. 2009. ISSN 1984-7114. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rc/article/view/888>>. Acesso em 28 julho de 2018.

ANDERSON, Perry. **Balanco do Neoliberalismo**. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ARREGUI, Carola C. **O debate sobre a produção de indicadores sociais alternativos: demandas por novas formas de quantificação**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 111, p. 529-554, Set. 2012. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282012000300008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000300008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 12 julho de 2018.

BANCO MUNDIAL. **Documento do Projeto de Avaliação de um Programa de Empréstimo Adaptável no valor de US\$ 200 milhões para a República Federativa do Brasil em apoio a segunda fase do projeto Bolsa Família**. Relatório N°: 51185-BR (Mimeo) Washington, D. C. World Bank, 9 de agosto de 2010. Disponível em <http://documents.worldbank.org/curated/en/914551468224087792/511850PAD0Port175B01PUBLIC10version.doc>. Acesso em 16 de Julho de 2018.

BAUER, R. 1967. *Social Indicators*. Cambridge: MIT Press.

BOSCHETTI, Ivanete. **Avaliação de políticas, programas e projetos sociais**. In: CONSELHO FEDERAL SERVIÇO SOCIAL (CFESS) e ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (ABEPSS) (Org.). Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília-DF: CFESS/ABEPSS. 2009.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. Jorge Zahar. Edição digital. 2013. Disponível em [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2543654/mod\\_resource/content/2/Bottomore\\_dicion%C3%A1rio\\_pensamento\\_marxista.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2543654/mod_resource/content/2/Bottomore_dicion%C3%A1rio_pensamento_marxista.pdf). Acesso em 26 de Julho de 2018.

BRAND, Jack. *“The Politics of Social Indicators.” The British Journal of Sociology*, vol. 26, no. 1, 1975, pp. 78–90. Reino Unido. Disponível em <[www.jstor.org/stable/589244](http://www.jstor.org/stable/589244)>. Acesso em 11 de julho de 2018.

BRASIL. **Portaria interministerial n.2**, de 16 de Setembro de 2009. Institui o Fórum Intergovernamental e Intersetorial de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família. Publicada no DOU n. 178, de 17 de Setembro de 2009. Disponível em [http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa\\_familia/\\_doc/portarias/2009/Portaria%20Interministerial%20nAo%202%20-%20paa1gina%2077%20e%2078.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/_doc/portarias/2009/Portaria%20Interministerial%20nAo%202%20-%20paa1gina%2077%20e%2078.pdf). Acesso em 16 de Julho de 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2011. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/08/municipios-terao-ate-sexta-feira-16-para-cadastrar-propostas-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/plano-brasil-sem-miseria.pdf>. Acesso em 20 de Junho de 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem Miséria/** Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patrícia Vieira da Costa. - Brasília: MDS, 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Brasil sem Miséria:** Caderno de Resultados 2011/2014. Brasília: MDS. 2015. Disponível em [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil\\_sem\\_miseria/cadernodegraficobsm-35anos.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/cadernodegraficobsm-35anos.pdf) . Acesso em 19 de Junho de 2018.

CAIDEN, G. E. & CAIDEN, N. *Enfoques y lineamiento, la medición y la evaluación del desempeño em programas del sector público*. Revista do Serviço Público, 52 (1): 78-103. 2001. Disponível em <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/301> Acesso em 24 de Julho de 2018.

CARDOZO, Maria J. P. B. **Crise Do Capital:** ajuste estrutural e as reformas educacionais propostas pelo Banco Mundial. II Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luis – MA. 23 a 26 de agosto de 2005. Disponível em [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos2/Maria\\_Jos%C3%A9\\_Pires\\_BarroCardozo215.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos2/Maria_Jos%C3%A9_Pires_BarroCardozo215.pdf). Acesso em 16 de Julho de 2018.

CARLEY, M. **Indicadores sociais.** Teoria e prática. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985

CARVALHO, Fernando J. Cardin de; KREGEL, Jan Allen. **Quem controla o sistema financeiro?** Rio de Janeiro: IBASE, 2007. Disponível em: [http://www.ibase.br/userimages/livro\\_versao\\_final.pdf](http://www.ibase.br/userimages/livro_versao_final.pdf). Acesso em 10 de Julho de 2018.

CRESWELL, J. W. W. **Projeto de pesquisa:** métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do welfare state.** Lua Nova, São Paulo, n. 24, p. 85-116, Setembro, 1991. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451991000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 25 Julho de 2018.

FAGNANI, Eduardo. **Avaliação do ponto de vista do Gasto e Financiamento das Políticas Sociais.** In: RICO, Elisabeth. Avaliação de Políticas: uma questão em debate. 4. ed. São Paulo, Cortez Editora; IEE/PUC/SP, 2006.

\_\_\_\_\_. **Os Profetas do caos e o Debate recente sobre a Seguridade Social.** In: FAGNANI, E; Henrique, W; Lúcio, C.G. (org.) (2008) Previdência social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: LTr – vários autores

FALCÃO, Tiago; DA COSTA, Patrícia V. **A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil Sem Miséria.** In: CAMPELLO, Tereza et al. (Org.). O Brasil Sem Miséria. Brasília: MDS, 2014. p. 67-96.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política da avaliação de políticas públicas.** Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-110, Out. 2005 . Disponível em

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092005000300007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092005000300007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 17 Julho de 2018.

FIGUEIREDO, Marcos Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. **Avaliação política e avaliação de políticas**: um quadro de referência teórica. In: Textos IDESP, n. 15, São Paulo, 1986, mimeo.

GADREY, Jean e FLORENCE, Jany - Catrice. **Os novos indicadores de riqueza**. São Paulo: Editora SENAC, 2006.

GARCIA, Adir Valdemar e TUMOLO, Paulo Sergio. **Pobreza**: Reflexões Acerca do Fenômeno. Revista ABET, vol. VIII, n.1, p. 111-124. 2009. Disponível em <http://www.periodicos.ufpb.br/index.php/abet/article/view/15261/8667>. Acesso em 25 de Julho de 2018.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Otávio. **Distribuição e tributação de renda no Brasil**: novas evidências a partir das declarações fiscais das pessoas físicas. Trabalho apresentado no 43º Encontro Nacional de Economia, ANPEC, Florianópolis (SC), de 8 a 11 de dezembro de 2015. Disponível em [https://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files\\_I/i26860671fb1ec120ca14e91dbb99bf7f9.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files_I/i26860671fb1ec120ca14e91dbb99bf7f9.pdf). Acesso em 29 de Julho de 2018.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações [2005]. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HOFLING, Eloisa De Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cad. CEDES, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, Nov. 2001. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010132622001000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010132622001000300003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 31 de julho de 2018.

HORN, Robert Victor. *Social Indicators: Meaning, Methods & Application*, International Journal of Social Economics, Vol. 7 Issue: 8, pp.419-460. 1980. Disponível em <https://doi.org/10.1108/eb013880>. Acesso em 11 de julho de 2018.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **A Questão Social no capitalismo**. In: Temporalis/ABEPSS. Ano 2, n.3 (jan./jun. 2001). Brasília: ABEPSS, Graflina, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO de GEOGRAFIA e ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. Microdados 2011. Sítio eletrônico. IBGE. Disponível em <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2011/microdados.shtm>>. Acesso em 2 de Agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**: Síntese de Indicadores 2015. Rio de Janeiro. 2016. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>. Acesso em 2 de Agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. **IBGE inicia a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017/2018**. Sítio eletrônico. Brasília. 2017. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/10448-ibge-inicia-a-pesquisa-de-orcamentos-familiares-pof-2017-2018.html>. Acesso em 2 de Agosto de 2018.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2013. Edição Especial.

LAND, Keneth C. *On the definition of social indicators*. The American Sociologist, vol. 6, pp. 322-325. 1971. Disponível em [https://www.jstor.org/stable/27701810?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/27701810?seq=1#page_scan_tab_contents). Acesso em 12 de julho de 2018.

LAND, Keneth C. *Theories, models, and indicators of social change*. International Social Science Journal vol, 27, p. 7-37. 1975. França. UNESCO. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0001/000131/013186eo.pdf>. Acesso em 11 de Julho de 2018.

MATIAS, Ana Paula Gomes. *Factors associated with poverty: A comparative study of determinants of poverty in Brazil and Korea*. 2014. Dissertação de Mestrado. Coréia do Sul.

MARX, Karl. **O capital**. Vol. I. Tomo 1. Coleção “Os Economistas”. São Paulo: Abril Cultural, 1996.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; CASTRO, Fábio Avila de. **O Topo da Distribuição de Renda no Brasil: Primeiras Estimativas com Dados Tributários e Comparação com Pesquisas Domiciliares (2006-2012)**. Dados, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, p. 7-36, Mar. 2015. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S001152582015000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582015000100007&lng=en&nrm=iso). Acesso em 29 de Julho de 2018.

NATIONAL AERONAUTICS and SPACE ADMINISTRATION (EUA) (NASA). *What is NASA*. Washington, DC, EUA, 2017. Disponível em: <https://www.nasa.gov/audience/forstudents/5-8/features/nasa-knows/what-is-nasa-58.html>. Acesso em: 9 de Julho de 2018.

OKUN, Arthur M. “*Should GNP Measure Social Welfare?*” The Brookings Bulletin, vol. 8, no. 3, 1971, pp. 4–7. Washington, DC, EUA. Disponível em [www.jstor.org/stable/23781244](http://www.jstor.org/stable/23781244). Acesso em 11 de Julho de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS no BRASIL (ONUBR). **FMI: Fundo Monetário Internacional**. Brasília. 2018. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/fmi/>. Acesso em 10 de julho de 2018.

OSORIO, R.; SOARES, S.; SOUZA, P. **Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil**. Texto para Discussão nº1619. Brasília, 2011. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1619.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1619.pdf). Acesso em: 01 de agosto de 2018.

PEREIRA, Camila Potyara. **A pobreza, suas causas e interpretações: destaque ao caso brasileiro**. Revista SER Social, n. 18, p. 229-252, jan./jun. 2006.

\_\_\_\_\_. **Proteção social no capitalismo: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes**. 2013. xiii, 307 f., il. Tese (Doutorado em Política Social)—Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

PEREIRA, Potyara A. P., **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais – 5.ed.– São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. STEIN, Rosa Helena. **Política social**: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine R.; SANTOS, Silvana Mara de Moraes et al. (Orgs.). *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

POCHMANN, Marcio. **Indicadores de Pobreza e a Pobreza dos Indicadores**. Carta Social e do Trabalho, São Paulo, n.4, p.56-63, maio/ago. 2006

RICO. **Linha da pobreza**. Charge. Ricostudio. Minas Gerais. 2013. Disponível em <https://ricostudio.blogspot.com/search?q=linha+da+pobreza>. Acesso em 26 de Julho de 2018.

ROCHA, Sonia. **Pobreza** – Renda e Indicadores como critérios complementares. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, 4:67 – 82, dez. 1990.

\_\_\_\_\_. **Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil**. Texto para Discussão n. 720 do Ipea. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0720.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0720.pdf) Acesso em 28 de Julho de 2018.

\_\_\_\_\_. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RUSSELL SAGE FOUNDATION. *What We Do*. Nova York, EUA, 2018. Disponível em: <<https://www.russellsage.org/about/what-we-do> >. Acesso em: 9 de Julho de 2018.

\_\_\_\_\_. **History of the Russell Sage Foundation**. Nova York, EUA, 2018. Disponível em: < <https://www.russellsage.org/about/history> >. Acesso em: 9 de Julho de 2018.

SALVADOR, E. **Fundo Público no Brasil**: Financiamento e Destino dos Recursos da Seguridade Social (2000 a 2007). Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. **Redução da pobreza pode ocorrer só em estatística**. Folha de São Paulo. São Paulo, 13 de Março de 2011. Entrevista concedida a João Carlos Magalhães. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1303201109.htm>. Acesso em 24 de Junho de 2018.

\_\_\_\_\_. **As Implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas Desigualdades de Renda**. Inesc. 2014. Disponível em <http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/as-implicacoes-do-sistema-tributario-nas-desigualdades-de-renda/publicacao/>. Acesso em 29 de Julho de 2018.

\_\_\_\_\_; TEIXEIRA, Oliveira Sandra. **Orçamento e políticas sociais**: metodologia de análise na perspectiva crítica. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 18, n. 1, p 15-32, jan./jun. 2014. Disponível em <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2681>. Acesso em 27 de Julho de 2018.



\_\_\_\_\_. **Perfil da Desigualdade e da Injustiça Tributária**. Inesc. 2016. Disponível em <http://www.inesc.org.br/noticias/biblioteca/publicacoes/livros/2016/perfil-da-desigualdade-e-da-injustica-tributaria>. Acesso em 28 de Julho de 2018.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia**. Best Seller. São Paulo.1999

SIQUEIRA, Marcos César Alves. **A política de assistência social do governo Lula: entre a inovação e a ortodoxia neoliberal**. 2012. VI, 159 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) —Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

SIQUEIRA, Luana. **Pobreza e Serviço Social: Diferentes concepções e compromissos políticos**. 1. Ed.- São Paulo: Cortez, 2013.

SOARES, Laura Tavares. **Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina**. Apresentação em conferência. Fórum Permanente para a Integração da América Latina e o Caribe do I MEA (Instituto Mercosul de Estudos Avançados) / UNILA (Universidade Federal da Integração LatinoAmericana). Foz do Iguaçu, Paraná. Outubro. 2014

SOUZA, M.; SANTOS, J.R.S. **Análise do filtro de restrições aplicado aos sem remuneração nos dados preliminares do Universo do Censo Demográfico 2010**. Estudo Técnico SAGI n. 16/2012. Disponível em <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/369.pdf>. Acesso em 31 de Julho de 2018.

STEIN, Rosa Helena. **Pobreza e desigualdade na América Latina sob o olhar dos organismos internacionais**. Ser Social, Brasília, n. 18, p. 79-125, jan./jun. 2006.

\_\_\_\_\_. **A (nova) questão social e as estratégias para seu enfrentamento**. Revista SER Social, [S.l.], n. 6, p. 133-168, mar. 2010. ISSN 2178-8987. Disponível em: <[http://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/235](http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/235)>. Acesso em: 30 julho de 2018.

\_\_\_\_\_. **La protección social en América Latina y la particularidad de la asistencia social**. Revista SER Social, [S.l.], v. 19, n. 40, p. 49-68, set. 2017. ISSN 2178-8987. Disponível em: <[http://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/27121](http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/27121)>. Acesso em: 17 de julho de 2018.

TRONCO, Giordano Benites; RAMOS, Marília Patta. **Linhas de pobreza no Plano Brasil Sem Miséria: análise crítica e proposta de alternativas para a medição da pobreza conforme metodologia de Sonia Rocha**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 294-311, Mar. 2017. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S003476122017000200294&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122017000200294&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 30 de Julho de 2018.