

stricto
SENSU
PRO-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

ALINE FÁTIMA DO NASCIMENTO MAGRO

**A NOVA ROUPAGEM DO CONTROLE E MANUTENÇÃO
DA POBREZA: Os Programas de Transferência
Condicionada de Renda na América Latina**

PORTO ALEGRE
2012

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

ALINE FÁTIMA DO NASCIMENTO MAGRO

**A NOVA ROUPAGEM DO CONTROLE E MANUTENÇÃO DA POBREZA:
Os Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina**

Porto Alegre, 2012.

ALINE FÁTIMA DO NASCIMENTO MAGRO

**A NOVA ROUPAGEM DO CONTROLE E MANUTENÇÃO DA POBREZA:
Os Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina**

Tese de Doutorado apresentada como requisito para obtenção do título de Doutora em Serviço Social, ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Faculdade de Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientador: Professor Dr. Carlos Nelson dos Reis

Porto Alegre, 2012

M212n Magro, Aline Fátima do Nascimento

A nova roupagem do controle e manutenção da pobreza: os programas de transferência condicionada de renda na América Latina / Aline Fátima do Nascimento Magro. – Porto Alegre, 2012.

228 f.

Tese (Doutorado) – Faculdade de Serviço Social, Pós- Graduação em Serviço Social. PUCRS.

Orientador: Professor Dr. Carlos Nelson dos Reis.

1. Serviço Social. 2. Programas de Transferência de Renda. 3. Política Social - América Latina. 4. América Latina. 5. Pobreza. I. Reis, Carlos Nelson dos. II.Título.

CDD 309.18

Bibliotecária Responsável

Ginamara Lima Jacques Pinto

CRB 10/1204

ALINE FÁTIMA DO NASCIMENTO MAGRO

**A NOVA ROUPAGEM DO CONTROLE E MANUTENÇÃO DA POBREZA:
Os Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina**

Esta tese foi submetida ao processo de avaliação pela Banca Examinadora para obtenção de título de **Doutora em Serviço Social** e aprovada na sua versão final em 12 de novembro de 2012, atendendo às normas da legislação vigente, pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Faculdade de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

Professora Doutora Jane Cruz Prates

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social

Banca Examinadora:

Professor Doutor Carlos Nelson dos Reis

Orientador, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

Professora Doutora Berenice Rojas Couto

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

Professor Doutor Edeimar Rotta

Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)

Professora Doutora Juliane Feix Peruzzo

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

DEDICATÓRIA

*O professor medíocre conta;
O bom professor explica;
O professor superior demonstra;
O grande professor inspira.
(William Arthur Ward)*

Dedico esta Tese aos grandes professores Edemar Rotta, Carlos Nelson dos Reis e Berenice Rojas Couto, os quais com seu incentivo, carinho, generosidade e saber foram determinantes para que eu alcançasse esse objetivo. Sou muito honrada por tê-los encontrado em minha formação acadêmica. Os levarei comigo por toda vida, em lugar especial do meu coração.

AGRADECIMENTOS

É chegado o momento de finalização de mais uma etapa, que foi sonhada, planejada e dedicada à busca do conhecimento. Para sua concretização algumas pessoas estiveram presentes de forma muito especial nos meus dias, no decorrer do Doutorado e ao longo da elaboração desta produção. Agradeço:

Aos meus pais, Wilson e Teresa, pela vida, por respeitar minhas escolhas e me incentivar no caminho da construção de novos conhecimentos, desde os primeiros passos;

Aos meus irmãos, Márcia, Paulo e Cassiano, pela parceria em todos os momentos; pela amizade, cumplicidade e torcida em minha trajetória pessoal e profissional. Se mil vidas eu tiver, desejo sempre tê-los como irmãos;

Ao meu esposo Sergio, pelo amor, companheirismo e apoio incondicional ao longo de todo esse percurso, tornando possível essa conquista, embora agradecer seja muito pouco diante de sua importância nesta produção e na minha vida;

Aos meus sogros, Sergio e Gessi; cunhadas (os), Fabiana, Rose, Lhia, Genara, Giannfranco e Marcos; sobrinhas(os), Marília, Eduarda, Nathaly, Ana Clara, Lucas e Felipe, pelo apoio neste e em todos os momentos; por me quererem tão bem, por torcerem e me desejarem tantas coisas boas, as quais eu posso sentir. A recíproca é mais do que verdadeira;

Ao meu orientador Carlos Nelson dos Reis, querido professor e meu eterno mestre, pela oportunidade de compartilhar do seu conhecimento e valores durante os seis anos de Mestrado e Doutorado que estive sob sua orientação. Juntos, construímos uma relação de amizade e carinho, sendo, em minha vida, uma grande referência e estímulo profissional por sua dedicação, seriedade e comprometimento. Obrigada pelos ensinamentos, pela convivência pessoal e acadêmica tão afetuosa, repleta de aprendizado, respeito, exigência, e especialmente, por me colocar em lugar tão especial de seu coração e vida. Certamente nosso vínculo não termina aqui;

Ao professor Edeimar Rotta, pelo estímulo a seguir o caminho da pesquisa e docência desde o início da graduação, por meio da iniciação científica, e pelo incentivo para que continuasse os estudos, na ocasião em nível de Mestrado. Lembro que imprimiu o edital, emprestou livros e, principalmente disse que eu era capaz. Devo e grande parte a você por ter seguido em frente. Agradeço também por integrar a banca examinadora desta produção e pelas importantes contribuições;

À professora Berenice Rojas Couto, que esteve tão presente durante todo o Mestrado e Doutorado, proporcionando um precioso convívio e aprendizado, seja nas

suas disciplinas, seja no núcleo, nos inúmeros almoços, conversas, viagens, inclusive compartilhando momentos importantes da minha e da sua vida pessoal. Enfim, tudo que eu possa dizer é pouco para agradecer por estar comigo em todo o processo e também na fase final, integrando a banca examinadora, por compartilhar a sua sabedoria e generosidade únicos, pelo carinho e a rica convivência pessoal e acadêmica que tivemos e continuaremos a ter;

À professora Juliane Feix Peruzzo, por aceitar o meu convite para participar das bancas de qualificação e final, pela leitura atenta e importantes considerações. É motivo de muito orgulho poder contar com sua análise crítica e competente, enquanto pesquisadora profundamente comprometida com a produção do conhecimento no Serviço Social;

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS, onde encontrei um ambiente acolhedor, estimulante para novas descobertas e de seriedade intelectual, decisivas para o amadurecimento desta produção acadêmica. Sentirei saudades... do campus, das aulas, das ricas trocas, sorrisos e abraços;

À funcionária Juliana, do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS, pelo profissionalismo e dedicação;

Aos integrantes do Núcleo de Estudos de Políticas e Economia Social (NEPES), pela convivência afetuosa, socialização de experiências e produção de conhecimento, realizadas a partir dos projetos de pesquisa vinculados ao Núcleo. Em especial aos amigos Aline, Edla, Mari e Tiago pela amizade e solidariedade;

Às amigas Vanessa, Vera e Bere pelas acolhidas em seus apartamentos durante minhas estadas em Porto Alegre para aulas e orientação;

Aos colegas da Secretaria Municipal de Habitação de Chapecó, pela convivência e aprendizado ao longo da elaboração desta produção e dos meus dias. Em especial à Anilton, Elaine, Fernanda, Gabriela, Grazielle, Janete, Luz Marina e Mara, pela amizade, incentivo e carinho;

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, pelo estímulo à pesquisa e à produção do conhecimento no país e, em especial, pela bolsa parcial de estudos, fundamental para a realização do Doutorado.

Por fim, agradeço a todos os familiares e amigos que vibram com a realização de mais esta conquista!

“Constata-se hoje *uma renovação da velha questão social*, inscrita na própria natureza das relações sociais capitalistas, *sob outras roupagens e novas condições sócio-históricas na sociedade contemporânea*, aprofundando suas contradições”.

Marilda Villela Yamamoto

RESUMO

Analisar a relação existente entre as condicionalidades presentes nos programas de transferências de renda e o histórico controle/manutenção da pobreza possibilitada pelas políticas sociais latino-americanas, configura-se como objetivo geral desta Tese. Para tanto, foram problematizados os aspectos históricos, pertinentes ao desenvolvimento das políticas sociais e conjunturais, determinantes à proliferação dos programas de transferência de renda na América Latina. Foi elaborado um panorama geral dos programas de transferência de renda em execução no período de 1990 a 2010, quando os mesmos foram implantados e se consolidaram na maioria dos países da região, por meio do mapeamento e análise do conjunto de informações sobre os distintos componentes, histórico e principais características. Além disso, privilegiou-se um estudo detalhado desses programas no Brasil e México, visando compreender seus aspectos histórico-estruturais e evidenciar suas semelhanças e singularidades. Sob esse aspecto, identificou-se que a estrutura básica e central no desenho dos programas de transferência de renda consiste na entrega de recursos monetários às famílias em situação de pobreza extrema, com a condição de que estas cumpram com determinadas condicionalidades nas áreas de saúde e educação, como a obrigatoriedade de inserção e frequência de crianças e adolescentes à escola e de crianças, gestantes e nutrizes nos serviços de saúde. Diante disso, realizou-se uma análise crítica acerca das condicionalidades, a partir de uma abordagem sócio-histórica, no intuito de problematizar as contradições que permeiam tais exigências aos beneficiários, pois compreende-se que as condicionalidades, que aparentemente se configuram como algo novo e simples, representam, em realidade, novas roupagens do controle e da manutenção da pobreza – refinadas na lógica do acesso a direitos sociais –, o que se compreende tratar de uma configuração marcante na composição das políticas sociais latino-americanas.

Palavras-chave: Programas de Transferência de Renda. Condicionalidades. América Latina.

ABSTRACT

To analyze the connection between the conditions in income transfer programs and the historical control / maintenance of poverty possible by Latin American social policy is configured as general purpose of this thesis. For this, historical aspects have been problematized, which were relevant to the development of social policies and, contextual factors, determinants for the proliferation of income transfer programs in Latin America. It has been prepared an overview of income transfer programs running from 1990 to 2010, in which they were established and consolidated in most countries of the region, through the mapping and analysis of the collection of information about the different components, history and main characteristics. Furthermore, a detailed study of these programs in Brazil and Mexico was focused, to understand its historical and structural aspects and highlight their similarities and singularities. In this regard, it was identified that the basic and central structure in the design of income transfer programs consists in the delivery of monetary resources to the families in extreme poverty, on the condition that they fulfill certain conditions on health and education area, as a requirement to insert and attendance of children and adolescents in school; and, of children, pregnant and lactating women in health services. Therefore, it was carried out a critical analysis of the conditions, from a socio-historical approach, in order to discuss the contradictions that permeate these requirements to the beneficiaries because it is understood that the conditions, which apparently stand as something new and simple, represent, in fact, new clothing control and maintenance of poverty—refined in the logic of the access to social rights –, which is understandable as a remarkable setting in the composition of Latin America social policies.

Keywords: Income Transfer Programs. Conditions. Latin America.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Objetivos e Metas do Desenvolvimento do Milênio	124
Quadro 2 – Relação entre os objetivos dos Programas de Transferência de Renda e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.....	127
Quadro 3 – Programas de Transferência de Renda da América Latina – 1990-2010. .	131
Figura 1 – Países da América Latina com Programas de Transferência de Renda em execução no ano de 2010.	133
Quadro 4 – Características gerais dos Programas de Transferência de Renda em execução na América Latina – 1990-2010.	143
Quadro 5 – Programas de transferência de renda do Brasil e México em 2010.....	150
Quadro 6 – Condicionalidades do Programa Bolsa-Família.....	156
Quadro 7– Condicionalidades do Programa Oportunidades.	163
Quadro 8 – Comparativo entre as condicionalidades dos programas de transferência de renda do Brasil e do México.	173

LISTA DE TABELAS

Tabela 1– Comparativo entre a população beneficiária dos programas de transferência de renda e a população em situação de pobreza e indigência na América Latina, em percentuais do total de habitantes.....	148
--	-----

LISTA DE SIGLAS

AL	América Latina
BF	Bolsa Família
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
EDA	Esquema Diferenciado de Apoyos
EIR	Exército Industrial de Reserva
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
HIV/AIDS	Vírus Humano da Imunodeficiência/Síndrome da Imunodeficiência adquirida
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IMSS	Instituto Mexicano do Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MTEySS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
NEPES	Núcleo de Estudos em Políticas e Economia Social
NBNS	Necessidades Básicas Não Satisfeitas
OEA	Organização dos Estados Americanos
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OLA/UFSC	Observatório Latino-Americano /Universidade Federal de Santa Catarina
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PANES	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social
PEA	População Economicamente Ativa
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGSS	Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
PRAF	Programa de Asignación Familiar
PROGRESA	Programa de Educação, Saúde e Alimentação
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONASOL	Programa Nacional de Solidariedade
PROTEGE	Red de Protección Social do Chile
PTR	Programa de Transferência de Renda
PUC	Pontifícia Universidade Católica
SEDESOL	Secretaria de Desarrollo Social
TCCTP	Targeted Conditional Cash Transfer Program

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 CAPITALISMO, QUESTÃO SOCIAL E POLÍTICA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: CONTRADIÇÕES E DESDOBRAMENTOS DA COMPLEXA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE	21
2.1 TRANSFORMAÇÕES SOCIETÁRIAS E A CONSTITUIÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NA SOCIEDADE DE CLASSES	22
2.1.1 As protoformas da política social: aspectos conjunturais de sua emergência	23
2.1.2 A construção dos direitos na sociedade de classes: confluência de aspectos econômicos, políticos e sociais.....	31
2.1.3 Funções do Estado e das políticas sociais	38
2.2 FASES DO DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA E SUAS MANIFESTAÇÕES NA CONCEPÇÃO DE ESTADO E DAS POLÍTICAS SOCIAIS: UMA PERSPECTIVA DE ANÁLISE A PARTIR DAS DIFERENTES VERTENTES DO PENSAMENTO ECONÔMICO	42
2.2.1 O liberalismo em um contexto de emergência da pobreza como questão social	43
2.2.2 A perspectiva Keynesiana e os anos de ouro do capitalismo: a experiência do <i>Welfare State</i>	47
2.2.3 A ascensão do referencial (neo) liberal: a garantia de direitos sociais colocada em xeque.....	54
3 POLÍTICA SOCIAL E ESTADO NA AMÉRICA LATINA: PARTICULARIDADES DE SUA CONFIGURAÇÃO HISTÓRICA E DE SUAS TRANSFORMAÇÕES ECONÔMICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS	63
3.1 DEPENDÊNCIA, SUPEREXPLORAÇÃO DO TRABALHO E POLÍTICAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA	63
3.1.1 Papel das economias dos países da América Latina no conjunto das economias do primeiro mundo: condicionantes históricos da dependência	64
3.1.2 Superexploração do trabalho e políticas sociais na América Latina: origens e desdobramentos	70
3.2 CRISE ECONÔMICA E POLÍTICAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA: 40 ANOS DE UMA TRANSIÇÃO TURBULENTA.....	77
3.2.1 A “década perdida”: a contraditória coexistência da agenda democrático-social com a agenda neoliberal.....	80
3.2.2 A política social latino-americana sob o direcionamento do referencial neoliberal	84
3.3 A PERSPECTIVA NEODESENVOLVIMENTISTA NA AMÉRICA LATINA: NOVAS DIRETRIZES ECONÔMICAS E SOCIAIS À SOCIEDADE DE MERCADO.....	92

4 O ENFRENTAMENTO À POBREZA NA AMÉRICA LATINA DO SÉCULO XXI: A PREVALÊNCIA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	99
4.1 ASPECTOS CONJUNTURAIS DETERMINANTES PARA A PROLIFERAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA AMÉRICA LATINA.....	101
4.1.1 Programas de transferência de renda na América Latina: determinantes históricos de sua implantação	103
4.1.2 Pobreza: concepções teóricas e metodologias para mensuração	105
4.1.3 Programas de transferência de renda e organismos internacionais: o enfrentamento à pobreza pelo viés monetário	120
4.2 O PANORAMA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA AMÉRICA LATINA:.....	129
4.2.1 Mapeamento de experiências: características, objetivos e alterações em sua trajetória	130
4.2.2 Os programas de transferência de renda do Brasil e México: histórico, estrutura e composição.....	149
4.2.2.1 A experiência brasileira com programas de transferência de renda	151
4.2.2.2 A experiência mexicana com programas de transferência de renda.....	157
4.2.3 Aspectos comuns e especificidades dos programas de transferência de renda: comparativo de experiências	165
5 CONTROLE E MANUTENÇÃO DA POBREZA NA CONTEMPORANEIDADE: OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA NA AMÉRICA LATINA.....	176
5.1 ESTADO E GARANTIA DE DIREITOS NA CONTEMPORANEIDADE: CONFIGURAÇÕES DA PROTEÇÃO SOCIAL LATINO-AMERICANA	177
5.1.1 Direção e finalidades: um olhar sobre as reais possibilidades da proteção social na contemporaneidade.....	178
5.1.2 Universalidade versus focalização: centralidade do debate na política social latino-americana	182
5.2 CONTROLE E MANUTENÇÃO DA POBREZA: UMA NOVA ROUPAGEM DO CONSERVADORISMO PELA VIA DO ACESSO AOS DIREITOS SOCIAIS	186
5.2.1 Acesso aos direitos sociais na América Latina contemporânea: nova roupagem do conservadorismo pela via do atendimento aos direitos sociais	187
5.2.2 Controle e manutenção da pobreza na América Latina: finalidades “ocultas” dos Programas de Transferência de Renda	193
5.3 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA: ENTRE A GARANTIA DO DIREITO E A REITERAÇÃO DO CONTROLE	197
5.3.1 Olhando para a realidade através de dados: subsídios para problematizar os impactos dos programas de transferência de renda	197
5.3.2 A contradição em movimento: possibilidades e limites dos programas de transferência de renda	202
6 CONCLUSÃO	208
REFERÊNCIAS.....	214

1 INTRODUÇÃO

A presente produção acadêmica trata-se de Tese de Doutorado em Serviço Social, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, tendo por temática os Programas de Transferência de Renda na América Latina. Situa-se na área de concentração Serviço Social, Políticas e Processos Sociais, utilizando-se como ferramenta de observação o referencial teórico-prático do Serviço Social. Nesse contexto, identifica-se com a linha de pesquisa: Serviço Social e Políticas Sociais, pois analisa-se a interface do Serviço Social com a pobreza e as políticas sociais, considerando os impactos das transformações estruturais e o acesso aos direitos sociais na sociedade latino-americana.

O interesse por tal temática surgiu a partir da inserção em pesquisas sobre a região latino-americana desenvolvidas no Núcleo de Estudos em Políticas e Economia Social – NEPES, deste Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, ainda no decorrer do Mestrado, ao observar-se a proliferação de tais programas na região. Além disso, referente à perspectiva científica, pode-se ressaltar que embora os programas de transferência de renda tenham se consolidado enquanto objeto de estudos, são poucas as análises sobre as condicionalidades impostas aos beneficiários para a permanência nos mesmos, seja no Serviço Social ou em áreas afins.

Nesse contexto, levando-se em consideração que a área tem se constituído como referência¹ em pesquisas acerca das políticas e direitos sociais e, mais especificamente, tem se constituído como a principal área a produzir conhecimento sobre os programas de transferência de renda², compreende-se a necessidade de contribuir com o aprofundamento do debate crítico, o que vai ao encontro da preocupação histórica da profissão em estar atenta ao cenário de transformações operadas na relação entre o Estado e a sociedade.

Dessa forma, destaca-se nesta construção o compromisso ético-político em contribuir com a ampliação e a qualificação da análise crítica do Serviço Social, buscando elucidar as novas implicações e desafios postos à efetivação dos direitos

¹ Partindo de uma visão de totalidade, em que não se postula a exclusão entre os campos nem a propriedade de cada área do saber, cabe salientar que ao longo das duas últimas décadas o Serviço Social teve uma expansão significativa nas pesquisas e produções, passando a contribuir com o enriquecimento do acervo da produção científica acerca dos fenômenos que abrangem a totalidade social e que reconhecidamente são pertinentes e relevantes para a área.

² Conforme levantamento realizado em Teses e Dissertações no portal Capes (2010).

sociais, que impactam no cotidiano da população beneficiária dos programas de transferência de renda, pois através de formas renovadas de controle atualiza-se o conservadorismo e, portanto, torna-se um desafio a sua ruptura.

Para a análise partiu-se da compreensão que a pobreza – em suas manifestações estruturais e contemporâneas – é persistente na América Latina, atingindo parcela significativa de seus habitantes. Diante de tal conjuntura, seu enfrentamento continua sendo um desafio aos governantes e à sociedade, atualizando a luta pela garantia de direitos. Sob esse aspecto, as políticas de enfrentamento à pobreza dominaram a agenda internacional e as discussões na região na última década, gerando críticas e divergências sobre os modelos adotados.

Nesse contexto, os processos eleitorais que tornaram vitoriosos candidatos de esquerda em diversos países da América Latina, a partir dos anos 2000, geraram expectativas quanto ao encaminhamento de ações para o enfrentamento à pobreza e às desigualdades regionais. No entanto, os tensionamentos dos modelos de crescimento econômico tiveram como resposta programas sociais que trazem na atualidade reflexos da histórica forma de enfrentamento à pobreza nestes países, principalmente pelo forte viés clientelista e conservador que particulariza a construção dos direitos sociais nesta região.

Se até meados da década de 90, as políticas de proteção social na América Latina estavam estruturadas em torno do mercado formal de trabalho e do sistema de seguridade social – com ênfase no previdenciário, em que os trabalhadores formais usufruíam de benefícios contributivos, como o seguro-desemprego, por exemplo –, com o início do século XXI ocorrem alterações neste padrão. A partir de então, os programas de transferência de renda passaram a ser compreendidos como uma das principais estratégias no eixo da proteção social.

Diante de tais premissas, objetivou-se realizar o mapeamento e análise dos programas de transferência de renda em desenvolvimento no período entre 1990 e 2010 nos países da América Latina, os quais operam e compartilham de características comuns nos países da região. Além disso, optou-se pela definição de uma amostra não probabilística, por intencionalidade, composta por Brasil e México, visando analisar comparativamente os referidos programas, evidenciando suas semelhanças e singularidades. O critério para a escolha dos dois países baseou-se na constatação de que são consideradas as duas maiores economias da América Latina (IPEA, 2007), bem

como, por destacarem-se pelo quantitativo de beneficiários e de recursos investidos, razões pelas quais são apontados como pontos de referência para os demais programas em execução.

Os programas de transferência de renda configuram-se como não contributivos e tem por principal objetivo a redução da pobreza extrema. Seu desenho operacional básico consiste em uma transferência monetária atrelada a determinadas condicionalidades aos beneficiários para a sua permanência, relacionadas principalmente às áreas de saúde e educação.

Tais programas têm sido alvo de debates acirrados sobre sua necessidade, aplicabilidade e impacto na situação de pobreza. Para grande parte do senso-comum, das elites e dos veículos de comunicação midiática, são considerados responsáveis por “assombrar” os países latino-americanos, causando acomodação e falta de incentivos ao trabalho. Por outro lado, estudos buscam reafirmar a necessidade dos mesmos como importantes instrumentos para o enfrentamento à pobreza. Na prática, esses programas sociais circunscrevem em um terreno não de consensos, mas de polêmicas, de dilemas e de desafios.

Diante do exposto, busca-se examinar essa modalidade de proteção social à luz das várias experiências em curso nos países que compõem a América Latina, tendo como problema de pesquisa: qual a relação existente entre as condicionalidades impostas aos beneficiários para a permanência nos programas de transferência de renda e o histórico controle/manutenção da pobreza que marca a configuração das políticas sociais latino-americanas?

Visando responder ao problema de pesquisa elaborou-se um objetivo geral de pesquisa, qual seja, analisar a relação existente entre as condicionalidades presentes nos programas de transferência de renda e o histórico controle/manutenção da pobreza possibilitada pelas políticas sociais latino-americanas.

Foram também elaboradas as seguintes questões norteadoras: (1) Como se deu a evolução histórica das políticas sociais implantadas na América Latina e quais as suas implicações no controle e manutenção da pobreza? (2) Quais as justificativas utilizadas para a existência de condicionalidades e a sua relação com o cumprimento dos objetivos dos programas de transferência de renda? (3) Quais as concepções existentes acerca das condicionalidades e suas implicações na manutenção do conservadorismo na sociedade latino-americana?

E, sistematizados os seguintes objetivos específicos: (1) analisar a configuração histórica das políticas sociais na América Latina, a fim de identificar as suas implicações no controle e manutenção da pobreza; (2) sintetizar as principais características dos programas de transferência de renda em vigor na América Latina, visando identificar quais as justificativas utilizadas para a existência de condicionalidades e a sua relação com o cumprimento dos objetivos; (3) problematizar o debate teórico acerca das condicionalidades, a fim de evidenciar as diferentes concepções e significados atribuídos às mesmas e suas implicações à manutenção do conservadorismo na sociedade latino-americana.

O conteúdo interpretativo e analítico desta produção fundamenta-se na perspectiva marxiana, reafirmando-se assim a atualidade de tal referência para a análise dos movimentos econômicos e suas implicações sociais e ideo-políticas. A escolha do método³ reconhece no materialismo dialético os elementos conceituais para realização da leitura e intervenção na realidade.

A opção por tal método contempla em seu processo de investigação a articulação entre os dados quantitativos e qualitativos⁴ para o conhecimento da realidade, a dimensão histórica e o movimento contraditório dos fenômenos sociais, interconectados à luz da totalidade. Dentre as categorias centrais do método, contribuíram na análise desta pesquisa as categorias: *contradição*⁵, *historicidade*⁶ e *totalidade*⁷. Além disso,

³ Método é o conjunto de valores, teorias, paradigma epistemológico que orienta nossas investigações (PRATES, 2003).

⁴ Considerando o método e as suas categorias, classifica-se o tipo de pesquisa como *quanti-qualitativa*, uma vez que no método dialético não existe nenhuma supervalorização de um sobre o outro, o que permite essa complementação. Sob esse aspecto, “os dados quantitativos e qualitativos “[...] se complementam, pois a realidade abrangida por eles interagem dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia [...]” (MINAYO, 1994, p.22).

⁵ A contradição dialética “tem sua raiz profunda no conteúdo, no ser concreto: nas lutas, nos conflitos, nas forças em relação e em conflito na natureza, na vida, na sociedade, no espírito humano” (Lefebvre, 1991, p.192). O sentido da contradição no método dialético crítico se expressa na realidade, pois todas as coisas exigem seu contrário, como negação inclusiva e determinação do outro. Reconhecer a existência da contradição na sociedade e nos programas de transferência de renda significa considerar as contradições inerentes aos processos sociais e, como tal, as diversas configurações e funções econômicas, políticas, culturais e sociais que as políticas sociais assumem em seu desenvolvimento, no movimento histórico das contradições do modo de produção capitalista. Dessa forma, busca-se compreender as condicionalidades enquanto partícipe de um fenômeno complexo, que, como tal, carrega em si manifestações de controle, legitimação, conformismo, resistência, luta e contradição.

⁶ A categoria historicidade compreende “o movimento que realizam os sujeitos ou instituições, é o reconhecimento da processualidade que há na sua história constitutiva” (PRATES, 2005, p.142). Assim, reconhece-se que os fenômenos sociais estão em constante movimento e desenvolvimento, e que só podem ser apreendidos no momento histórico em que se analisa. Neste sentido, a pesquisa sobre as condicionalidades dos programas de transferência de renda buscou a compreensão da processualidade histórica das políticas sociais, articuladas à formação social e econômica da América Latina, sempre

compreende-se que as categorias teóricas analíticas do método apresentam-se em interconexão e articuladas com as categorias teóricas explicativas da realidade, auxiliando na explicação do fenômeno e orientando nos processos interventivos.

O processo de coleta de dados para o conhecimento do fenômeno foi realizado por coleta indireta, oriunda de dados secundários de estudos, pesquisas, indicadores econômicos, relatórios e documentos, elaborados pelos países, pelas Nações Unidas e outros organismos de pesquisa sobre a América Latina. Além disso, foi desenvolvida uma análise documental⁸ nos programas de transferência de renda e na legislação dos países que compõe a amostra. Após o processo de coleta dos diferentes dados, os mesmos foram organizados e sistematizados a fim de possibilitar sua análise e interpretação, através da técnica de *análise de conteúdo*⁹.

Referente à estrutura da produção, após esta introdução, no segundo capítulo analisar-se-á a configuração histórica das políticas sociais, a fim de identificar as suas implicações no controle e manutenção da pobreza. Inicialmente realizar-se-á uma breve retomada do conjunto de transformações ocorridas na passagem do século XIX ao XX, as quais provocaram alterações na esfera produtiva, no papel do Estado, nos paradigmas

relacionando seu engendramento à totalidade da realidade social. Para tanto, procurou-se ir além dos aspectos e semelhanças superficiais presentes nos fatos, buscando decifrar a sua complexidade histórico-estrutural, o que supõe a existência de uma verdade oculta na manifestação do fenômeno, sendo que para chegar a essência dos fenômenos tornar-se-á necessário realizar um percurso desde as origens das políticas sociais até este início de século XXI. Conforme explicitado, a utilização da abordagem histórica tem por intuito problematizar a exigência das contrapartidas por parte dos beneficiários, pois parte-se da compreensão que tais exigências que se configuram como algo aparentemente novo e simples, representam em realidade novas roupagens de controle da pobreza, característica esta marcante na composição das políticas sociais latino-americanas.

⁷ A categoria **totalidade** significa mais do que a união, mas a articulação entre todos os fenômenos, teóricos e/ou empíricos, para a compreensão e interpretação do objeto de pesquisa. Para a análise da pesquisa, a problematização deve apresentar, a interrelação dos fenômenos com os demais aspectos da realidade, onde pode-se visualizar a influência mútua de uns com os outros, possibilitando a superação do aparente, ou seja a compreensão e interpretação dos fenômenos (PRATES, 2005). A realização da análise na ótica da totalidade supõe a recusa da utilização de enfoques restritos e unilaterais acerca das políticas sociais, sua emergência, funções e implicações, compreendendo-a como processo e resultado de múltiplas causalidades e funcionalidades, próprias das relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo.

⁸ A análise documental é considerada uma fonte de “papel”. As fontes de papel “muitas vezes são capazes de proporcionar ao pesquisador dados suficientemente ricos (...), sem contar que em muitos casos só se torna possível a investigação social através desses documentos” (GIL, 1999, p. 160).

⁹ A Análise de Conteúdo se processa a partir de *três etapas essenciais: pré-análise* - que é a fase da organização do material; *exploração do material* - em que o material organizado é submetido a um estudo aprofundado com base nos referenciais teóricos da pesquisa; e *tratamento dos dados* - em que os elementos da pesquisa são relacionados com as variáveis mais complexas da pesquisa como um todo e da totalidade social em que estão inseridos (BARDIN, 1977).

teóricos de regulação, nas relações societárias e nas respostas dadas às condições de vulnerabilidade social e pobreza da população.

No capítulo terceiro, será abordada a trajetória histórica de transformações no papel do Estado e nas características assumidas pelas políticas sociais na América Latina. Considerando a importância da análise da totalidade concreta e particularidades do continente, tratar-se-á dos determinantes histórico-estruturais do Estado Latino-Americano, levando em consideração o desenvolvimento periférico e dependente, imperativo para desvendar a configuração própria à realidade da região, diante das transformações econômicas, sociais e políticas. Serão situados os períodos de transição democrática e o reconhecimento dos direitos sociais, em meio a uma conjuntura particular de resistência ditatorial e introdução da agenda neoliberal. Encerrar-se-á o capítulo evidenciando alguns traços constituintes das políticas sociais sob o direcionamento da perspectiva neodesenvolvimentista.

No quarto capítulo, buscar-se-á sintetizar as principais características dos programas de transferência de renda em vigor na América Latina, visando identificar quais as justificativas utilizadas para a existência de condicionalidades e a sua relação com o cumprimento dos objetivos. O capítulo será estruturado em dois itens.

No primeiro, tratar-se-á dos aspectos históricos e conjunturais determinantes para a proliferação dos programas de transferência de renda na América Latina. Posteriormente realizar-se-á uma reflexão teórica sobre a pobreza, as formas de caracterizá-la e mensurá-la e por fim, será evidenciada a relação entre a implantação e proliferação desses programas sociais e os organismos internacionais.

No segundo item, elaborar-se-á um panorama geral de programas de transferência de renda em execução no período entre 1990 e 2010, por meio do mapeamento e análise do conjunto de experiências e suas características (dentre estas as condicionalidades e a sua relação com o cumprimento dos objetivos, bem como seus demais elementos e propostas), a fim de compreender a lógica e estruturação dos mesmos na América Latina. Além disso, opta-se por especificar a experiência de dois países, por meio da definição de uma amostra não probabilística, por intencionalidade, composta por Brasil e México, visando compreender seu histórico, estrutura e composição, bem como evidenciar suas semelhanças e singularidades, por meio de um comparativo das experiências.

No quinto e último capítulo, buscar-se-á analisar as condicionalidades impostas aos beneficiários dos programas de transferência de renda, a fim de evidenciar as diferentes concepções e implicações à manutenção do conservadorismo na sociedade latino-americana. Assim, problematiza-se as contradições que permeiam a exigência das condicionalidades, bem como, evidencia-se, por meio de dados de realidade sobre o impacto social desses programas, seus limites e possibilidades.

Por fim, apresentar-se-á a conclusão, apontando a contradição em movimento no campo dos programas de transferência de renda, entre a garantia do direito e a reiteração do controle e da manutenção da pobreza. Tal perspectiva crítica tem o intuito de projetar as potencialidades e desafios a serem enfrentados, após vinte anos do início de sua implantação nos países que compõem a região latino-americana.

Cabe considerar ainda, que o objeto do presente estudo trata-se de um tema multidisciplinar, que interessa ao Serviço Social, à Economia, à Sociologia, à Ciência Política, entre outras das ciências sociais aplicadas, pois nesse início de século XXI a pobreza passa a ser objeto de negociação entre os países e as agências financeiras internacionais. Entretanto, o objetivo manifesto de redução do contingente populacional de pobres tem ocultado a concepção conservadora de controle e manutenção da pobreza.

2 CAPITALISMO, QUESTÃO SOCIAL E POLÍTICA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: CONTRADIÇÕES E DESDOBRAMENTOS DA COMPLEXA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE

As manifestações históricas da questão social e suas formas de enfrentamento evidenciam as características assumidas pelas políticas sociais em cada período. Essas características materializam conteúdos e funções diferentes, que por sua vez, estão condicionadas às correlações de forças entre as classes. Nesse contexto, a mudança do conteúdo da política social de benesse com cunho moralizante para direito social positivado, garantido pelos Estados nacionais e transformados em política pública, é processo e resultado das relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, e que envolvem processos de produção e reprodução social, no âmbito da sociedade de mercado.

No presente capítulo procurar-se-á tratar como a política social se materializa na realidade da sociedade de classes. Nesse contexto, tem-se o estabelecimento de sistemas de proteção social como uma necessidade contraditória diante das múltiplas expressões da questão social advindas do desenvolvimento econômico no modo de produção capitalista. Para além de uma visão dicotômica “concessão-conquista”, que marca grande parte das produções no século XX, busca-se tratá-las com o ponto de vista da “totalidade”, isto é, a partir de uma ótica tanto política, quanto social e econômica, o que supõe considerá-las na perspectiva dos direitos.

Sob esse aspecto, as políticas sociais não podem ser compreendidas como iniciativas exclusivas do Estado para responder às demandas sociais, afastando-se assim da luta de classes gestada a partir das contradições próprias do modo de produção capitalista, mas sim, a partir das relações que se estabelecem. Essa concepção pressupõe uma análise dialética sobre o surgimento e desenvolvimento das políticas sociais, o que requer compreender a natureza do capitalismo, seus processos de desenvolvimento e acumulação, assim como, o papel do Estado na implantação e regulação dessas políticas e o papel das classes sociais nesse contexto.

Para a análise das políticas sociais, em suas determinações fundamentais, engendradas no modo de produção capitalista, optou-se pelo resgate de sua dimensão histórica, portanto espaço-temporal, a partir das condições de sua emergência, da dinâmica de seu desenvolvimento e as contradições e tendências de seu desdobramento.

Compreende-se que tal reflexão auxilia no entendimento das marcas deixadas e permite visualizar possibilidades diante dos desafios da realidade concreta.

Assim, estrutura-se o presente capítulo, partindo de uma breve retomada do conjunto de transformações ocorridas da passagem do século XIX às inúmeras alterações do século XX, que provocaram mudanças no mundo do trabalho, no papel do Estado, nos paradigmas teóricos de regulação, nas relações societárias e nas respostas dadas às condições de vida da população em cada período. Esses impactos fizeram-se efetivamente presentes tanto em países de capitalismo central quanto em países de capitalismo tardio¹⁰, como os que compõem a América Latina.

Posteriormente, serão sintetizadas as três vertentes teóricas do pensamento econômico – inicialmente, o liberalismo clássico e neoclássico; após, o keynesianismo; e, por fim, o neoliberalismo –, que nortearam diferentes períodos e configurações do modo de produção capitalista, seja de ascensão, estabilidade ou recessão, incidindo diretamente no papel de atuação do Estado¹¹ e conseqüentemente das políticas sociais.

2.1 TRANSFORMAÇÕES SOCIETÁRIAS E A CONSTITUIÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NA SOCIEDADE DE CLASSES

Os séculos XIX e XX serviram de palco para um importante processo histórico, que logrou à contemporaneidade inúmeras transformações, com impactos políticos, econômicos, sociais e culturais.

Neste início de século XXI, instalam-se processos paradoxais que demarcam o atual padrão civilizatório, delineando um modelo de sociedade que, de um lado é palco de grandes avanços científicos e tecnológicos, e de outro, permanecem convivendo

¹⁰ A produção intitulada “O capitalismo tardio”, (1982, São Paulo: Editora Brasiliense) de João Manuel Cardoso de Mello é considerada um clássico da economia brasileira. Nesta tese, encontram-se os fundamentos para a compreensão da constituição do capitalismo brasileiro, bem como, aspectos históricos e demais características de análise que permitem estender tal compreensão à configuração latino-americana.

¹¹ Quando se fala em Estado é preciso qualificá-lo. Nesse contexto está-se tratando do Estado burguês, capitalista, que se tornou hegemônico com a ascensão da burguesia sobre o mundo feudal e com o domínio da economia de mercado a partir da Revolução Industrial, que eclodiu na Inglaterra durante o último terço do século XVIII. Destaca-se que: “Efetivamente, uma visão científica de Estado só começou a existir quando, por intermédio de Marx, se tomou consciência do conteúdo de classe do Estado. Isto é, se reconheceu que o Estado [é] uma entidade particular que, em nome do suposto interesse geral, zela pelos interesses comuns de uma classe particular. Além disso, Marx não separava, nas suas análises, a dimensão econômica da dimensão política e nem a sociedade política da sociedade civil” (PEREIRA, 2010, p. 147).

manifestações da pobreza e da desigualdade social¹² que, em maior ou menor grau, atinge populações e territórios em contexto global.

Partindo-se da historicidade, optou-se pela retomada de um conjunto de transformações econômicas e sociais ocorridas com o desenvolvimento das forças produtivas e as modificações no papel de atuação do Estado. Parte-se do contexto de acirramento da concorrência capitalista e de seus impactos na questão social, que determinaram os antecedentes das políticas sociais, passando pela trajetória histórica da constituição dos direitos na sociedade de classes e as funções assumidas pelo Estado e pelas políticas sociais.

2.1.1 As protoformas da política social: aspectos conjunturais de sua emergência

A emergência da pobreza¹³ enquanto uma expressão da questão social¹⁴ está associada ao surgimento do fenômeno da industrialização na Europa do século XVIII e ao conseqüente rompimento das relações tradicionais¹⁵ do feudalismo, momento em que os novos problemas sociais advindos das relações de trabalho urbano e a precariedade

¹² O conceito de desigualdade refere-se à: “distribuição diferenciada, numa escala de mais ou menos, das riquezas materiais e simbólicas produzidas por uma determinada sociedade e apropriadas pelos seus participantes”, (NASCIMENTO, 2000, p.58).

¹³ Nessa afirmativa não se está considerando a emergência da pobreza em si, pois compreende-se que a mesma está articulada à própria história da humanidade, uma vez que se configura como “fruto secular das sociedades divididas em classes – sejam elas, escravistas, feudais ou capitalistas” (PEREIRA, 2000, p.15), embora assuma novas proporções e características no modo de produção capitalista.

¹⁴ A questão social “[...] 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 (...). Esse processo é denso de conformismos e rebeldias, forjados entre as desigualdades sociais, expressando a consciência e a luta pelo reconhecimento dos direitos sociais e políticos de todos os indivíduos sociais” (IAMAMOTO, 2001, p. 16-17). Cabe destacar que a nomenclatura questão social data dos anos 1830, momento em que foi visualizado e reconhecido o pauperismo como condição de existência das populações urbanas. Essa realidade social histórica expressava a contradição entre a acumulação da riqueza socialmente produzida em favorecimento à ordem econômica, o que acarretava miséria em massa. Tornava-se necessário, a partir de então, encontrar o “remédio” para o pauperismo e a desordem no mundo, entendidos como uma ameaça à ordem política e moral (CASTEL, 1998).

¹⁵ Refere-se à relação entre os considerados “homens de qualidade” e os “homens comuns”, sendo estes últimos os pobres, que eram vistos como preguiçosos, cheios de vícios, desregrados e sem ambições. Constitui-se na base das relações de autoridade tradicionais próprias ao feudalismo, pois a pobreza era tida como condição pedagógica para discipliná-lo ao trabalho e condição para aceitação da autoridade. Nesse sentido, “[...] as relações tradicionais de autoridade estavam fundadas na crença da desigualdade natural entre os homens e na reciprocidade de expectativas radicadas nas diferentes funções que cada um deveria cumprir na sociedade” (FLEURY, 1994, p. 62).

das condições de vida¹⁶ passam a ser “reconhecidos”, tornando-se necessário o estabelecimento de formas de proteção social, para regular as condições de trabalho e minorar os efeitos da miséria (FLEURY, 1994).

O conjunto de transformações que se iniciou na história da humanidade a partir da crise do feudalismo na Europa Ocidental foi redesenhando *uma nova forma de organização social, o capitalismo*, que se consolidou como modelo hegemônico em nível mundial no século XIX, em sua versão liberal (ROTTA, 2007, p. 327, grifos nossos).

O modo de produção capitalista possui como especificidade ser um modo social de organização estrutural das relações sociais, que tem por objetivo central a permanente e maximizada acumulação de capital. Para tanto, utiliza-se da relação de exploração¹⁷ dos capitalistas sobre os trabalhadores na produção de mercadorias.

A extração da mais-valia¹⁸ – formada pelo tempo de trabalho que excede o pagamento do custo da reprodução da força de trabalho –, é fator determinante para que a acumulação capitalista se concretize. Sob esse aspecto, “a mais-valia é o valor produzido pelo trabalho que está para além da reprodução da força de trabalho. Sendo assim é acumulável pelos agentes que conseguirem lançar as mãos sobre ele. Por isso, a mais-valia é o cerne da acumulação capitalista” (ROSSO, 2010, p. 41).

¹⁶ A precariedade das condições de vida no período estão descritas em trechos do texto de Engels, extraído de “Situação da classe trabalhadora na Inglaterra”, escrito em 1845: “Em todas as grandes cidades [...] podemos ver uma multidão de pessoas [...] que sobrevivem graças a pequenos ganhos ocasionais. É espantoso ver as ocupações a que esta população supérflua recorre. [...] A grande maioria dos desempregados torna-se vendedores ambulantes. [...] Fitas, rendas, galões, frutas, bolos, em resumo, todos os artigos imagináveis são oferecidos por homens, mulheres, crianças [...]. Fósforos e outras coisas deste gênero [...] constituem também artigos de venda. Outros ainda circulam pelas ruas tentando encontrar alguns trabalhos ocasionais. Que resta a estas pessoas, quando não encontram trabalho e não querem se revoltar contra a sociedade, senão mendigar? Não nos espantamos ao ver esta multidão de mendigos, com quem a polícia sempre tem contas a ajustar e que, na sua maior parte, são homens em condições de trabalhar. [...] Às vezes erram, em companhia da família, cantando lamúrias na rua ou apelando para a caridade dos transeuntes com algum pequeno discurso. [...] Ou então toda a família se instala silenciosamente, na calçada de uma rua animada, e deixa, sem dizer nada, que o seu aspecto indigente por si só produza efeitos (NETTO, 2006, p. 103-104).

¹⁷ A exploração exercida pelos capitalistas sobre os trabalhadores é considerada a raiz da acumulação capitalista, através do qual o trabalhador produz a “mais-valia”.

¹⁸ A mais-valia divide-se em absoluta e relativa, sendo que ambas dizem respeito à intensificação das condições de exercício laboral. A mais-valia absoluta está relacionada, em um primeiro momento, ao alongamento da jornada de trabalho, bem como possui como expressão moderna a incorporação de novos processos de gestão e organização do trabalho, onde maiores resultados são obtidos com equipes de produção dentro dos limites das jornadas de trabalho mais curtas. Já a mais-valia relativa possui relação com o desenvolvimento tecnológico, que conduz ao barateamento do custo da reprodução da força de trabalho (ROSSO, 2010).

A transformação dos trabalhadores em força de trabalho excedente e a consequente ampliação do desemprego e da pauperização têm suas determinações baseadas na *Lei geral de acumulação capitalista*¹⁹ (MARX, 1989). De acordo com esta lei, “[...] cada acumulação de capital corresponde a perdas para os trabalhadores, criação do exército industrial de reserva e da superpopulação relativa” (ROSSO, 2010, p. 44). A Lei geral da acumulação capitalista,

[...] tem sua base ancorada nas mudanças da composição orgânica do capital, que com a incorporação de novos maquinários e técnicas, empreendeu, desde o surgimento da grande indústria, uma ampliação considerável de sua parte constante realizando, por outro lado, uma gradativa desvalorização de sua parte variável, constituída pela força de trabalho (MARANHÃO, 2006, p. 21).

Para o avanço do modo de produção capitalista foi imprescindível a criação de uma superpopulação – que não possuía nada a não ser a força dos seus braços – disponível para ser absorvida nos diversos ramos de atividade da indústria moderna. Entretanto, ao criar essa superpopulação a ser integrada e consumida como força de trabalho, também construiu-se na mesma proporção condições internas para continuar expulsando uma parte dessa população (MARANHÃO, 2006).

Com o advento da primeira revolução tecnológica, que ampliou as formas de extração de mais-valia relativa, deu-se início a procura cada vez maior por tecnologias poupadoras de trabalho.

Para que a maquinaria fosse incorporada definitivamente à indústria e utilizada como forma de extrair maior quantidade de mais-valia relativa, diminuindo o tempo de trabalho necessário e aumentando a capacidade de extrair trabalho excedente, foi necessário que se criasse não só uma população maior de trabalhadores aptos a desenvolver o trabalho repetitivo, desgastante e mal pago das fábricas, mas também, a criação de uma superpopulação relativa (população acima da necessidade imediata de incorporação à produção) que logo se transformou em parte constitutiva da dinâmica de expulsão/integração do trabalhador à produção capitalista (MARANHÃO, 2006, p. 22).

¹⁹ A Lei geral de acumulação capitalista foi elaborada por Marx e expressa no capítulo XXIII da obra “O capital”.

Assim, a *superpopulação relativa* criada pela lei geral de acumulação pode ser considerada produto histórico²⁰, necessário à acumulação capitalista e condição para sua existência. No interior dessa população cria-se tanto uma massa de proletários que vaga de emprego em emprego, servindo de mão-de-obra barata e superexplorada, como também uma parcela de desocupados duradouros que, espoliados dos meios de subsistência, servem como “exército industrial de reserva”. Por meio da criação de uma grande massa humana pronta a ser convocada quando assim desejar o capitalista, desenvolvem-se os mecanismos que pressionam os salários dos empregados para baixo, bem como de pressão para que trabalhem com mais afinco (MARANHÃO, 2006).

Sob esse aspecto, compreende-se que toda relação de produção capitalista não pode ser subtraída da esfera da reprodução social, pois dela emergem os diferentes complexos sociais, como o Estado²¹, a cultura, a ideologia, o direito e, nesse bojo, as políticas sociais públicas, tendo em vista que o modo de produção capitalista se constitui como:

[...] uma forma historicamente determinada do processo social de produção em geral. Este último é tanto um processo de produção das condições materiais de existência humana, quanto um processo que, ocorrendo em relações histórico-econômicas de produção específicas, produz e reproduz essas mesmas relações de produção e, com isso, os portadores desse processo, suas condições materiais de existência e suas relações recíprocas, isto é, sua forma econômica determinada. [...] Como todos os seus predecessores, o processo de produção capitalista transcorre sob determinadas condições materiais que, no entanto, são ao mesmo tempo portadoras de relações sociais determinadas, nas quais os indivíduos entram no processo de reprodução de sua vida. Aquelas condições, assim como essas relações, são por um lado pressupostos e, por outro, resultados e criações do processo de produção capitalista: são por ele produzidas e reproduzidas (MARX, 1985, p.272).

²⁰ Cabe salientar que essa dinâmica, longe de estar saturada em função do contexto histórico peculiar à época em que foi formulada, atualiza-se, pois a criação de uma superpopulação relativa é parte constitutiva da reprodução ampliada do capital. No entanto, é imprescindível considerar que “[...] ela possui particularidades históricas, o seu crescimento ou sua diminuição são condicionados por várias determinações sociais e políticas que nunca podem ser compreendidas sob a forma de uma lei absoluta, linear e inevitável” (MARANHÃO, 2006, p. 24).

²¹ Para Marx “[...] não é o Estado que funda a sociedade, mas é a sociedade entendida como o conjunto das relações econômicas, que explica o surgimento do Estado, o seu caráter, a sua natureza, as suas leis de funcionamento. [Dessa forma] o Estado não está na estrutura da sociedade, mas na superestrutura” (PEREIRA, 2010, p. 149). Ou seja, “a sociedade política (Estado) é a expressão superestrutural das relações de produção que se realizam na sociedade civil, as quais passam a ser garantidas pelo poder estatal” (PEREIRA, 2010, p. 148).

Diante dessa relação de produção capitalista é que se estabelecem, portanto, as condições para a produção das condições materiais de existência humana e de reprodução social, ocorrendo em relações histórico-econômicas de produção específicas.

Nessa perspectiva, destaca-se o contexto de grandes transformações sociais, políticas e econômicas gestadas na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial do século XVIII, em que desenvolveram-se as primeiras iniciativas reconhecidas como políticas sociais²². Ao entender a pobreza como questão social e como parte de um processo mais amplo de desenvolvimento capitalista, reconhece-se que o processo de industrialização e urbanização constituiu novos sujeitos coletivos e, conseqüentemente, novas demandas sociais, para as quais se buscaram estratégias de atendimento, a partir da intervenção estatal.

Sua origem é comumente relacionada aos movimentos de massa social-democratas e ao estabelecimento dos Estados-nação na Europa ocidental do final do século XIX, mas sua generalização situa-se na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, em especial na sua fase tardia, após a Segunda Guerra Mundial (pós-1945). (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 47).

A atuação do Estado junto à reprodução da força do trabalho torna-se funcional ao capitalista, já que tal intervenção reduz os custos com o trabalhador, ao mesmo tempo em que permite a criação do chamado exército industrial de reserva (EIR) e possibilita a manutenção de uma espécie de estabilidade na sociedade²³, pois “[...] como o capitalismo não cria emprego para toda a população economicamente ativa (PEA), cabe ao Estado garantir a reprodução dos desempregados para que o capital tenha sempre disponível mão-de-obra a ser por ele explorada” (LIMA, 2010, p. 71).

²² Até então, no modo de produção feudal, o tratamento dispensado aos pobres ficava a cargo dos chamados “homens de espírito” que, entretanto, estabeleciam relações autoritárias com os mesmos, justificadas pela suposta moral e ética do período. Nesse contexto, o Estado não era chamado a intervir, uma vez que a pobreza não era reconhecida como um problema social, ao contrário, “[...] a existência de um certo número de pobres era vista como desejável já que esta era a condição para que se tornassem laboriosos, e, conseqüentemente, uma das bases do enriquecimento das nações”. Desse modo, as ações assistenciais realizavam-se por meio da dependência de relações paternalistas, sob responsabilidade da sociedade civil (FLEURY, 1994).

²³ “A intervenção estatal ao garantir a reprodução da força de trabalho e, portanto, sua exploração, responde ao metabolismo social produzido pelas lutas de classe com o fito de preservar o conjunto das relações de produção que subjazem na sociedade burguesa” (LIMA, 2010, p. 77).

Assim, a dinâmica capitalista, ao produzir incessantemente o EIR, cria uma superpopulação relativa que não conseguirá participar do processo produtivo. Isso significa que, com o aumento do exército dos excluídos, há necessidade de se garantir, por meio de políticas sociais²⁴, a reprodução e sobrevivência desse contingente populacional que não se inseriu e/ou que foi expulsa do processo de trabalho, mas que permanece tendo uma importante função a cumprir nesta dinâmica, pois constitui força de trabalho disponível e apta para sua valorização e concentração de capital, inerente à reprodução ampliada (LIMA, 2010).

De acordo com essa perspectiva, as políticas sociais tornam-se favoráveis ao possibilitarem a manutenção e a dinamização do modo de produção capitalista, podendo ser observada a presença contínua da intervenção estatal em diferentes fases de desenvolvimento do modo de produção capitalista:

No capitalismo concorrencial, o social era objeto de ação estatal na medida em que a mobilização do capital era incapaz de assegurar a reprodução da classe trabalhadora, o que ameaçava a ordem burguesa [...], ou seja, a taxa de lucro. Já no capitalismo dos monopólios essa intervenção ocorre por meio da política social, em que a mesma se expressa na *preservação e controle* da força de trabalho, de forma despótica, mediante a regulamentação das relações capital/trabalho, sendo parte substantiva da mesma lançada no exército industrial de reserva, através de sistemas de seguro social, qualificação técnico-científica, políticas setoriais, bolsa família, etc. (LIMA, 2010, p. 79, grifos nossos).

É imprescindível salientar que mesmo nas sociedades pré-capitalistas, em que não se privilegiavam as forças de mercado, algumas iniciativas pontuais com características assistenciais foram assumidas no contexto Europeu, que, ao lado da caridade privada e das ações filantrópicas, tinham o intuito de manter a ordem social – ou seja, já pode ser identificada dentre as suas funções a de controle da pobreza –, sendo compreendidas como as protoformas²⁵ das políticas sociais. Dentre estas ações,

²⁴ No que se refere à função social do Estado na dinâmica capitalista “[...] a concepção marxista pensa criticamente a política social, com a compreensão de que tal política se origina e se desenvolve sob o impulso dialético e onipresente da contradição. Trata-se de uma relação de antagonismo e reciprocidade entre Estado e sociedade” (CÉSAR, 2010, p. 102).

²⁵ Embora as legislações seminais não se sustentassem na perspectiva de direito social, (como a concepção que se tem das políticas sociais), elas podem ser compreendidas como precursoras do papel que caberá ao Estado na relação com as classes e os direitos sociais no século XX, por meio das políticas sociais.

denominadas legislações seminais, cabe destacar as leis inglesas, que se desenvolveram no período antecedente à Revolução Industrial.²⁶

Dentre as primeiras manifestações nesse sentido está a *Poor Laws* (Lei dos Pobres) que surge na Inglaterra em 1536 (PEREIRA, 2000), a qual instituía que “[...] as municipalidades providenciassem trabalho para todas as pessoas capazes, punissem a vadiagem e criassem asilos para os anciãos, enfermos e incapazes” (SCHWARTZMAN, 2004, p. 51). Assim, regulamentava-se a instituição de auxílios e socorros públicos aos necessitados, mas em contrapartida cerceava-se a liberdade destes, pois as legislações seminais possuíam indicativos coercitivos ao trabalho, além de caráter claramente punitivo e repressivo, ao invés de protetor, possuindo alguns fundamentos comuns:

[..] estabelecer o imperativo do trabalho a todos que dependiam de sua força de trabalho para sobreviver; obrigar o pobre a aceitar qualquer trabalho que lhe fosse oferecido; regular a remuneração do trabalho, de modo que o trabalhador pobre não poderia negociar formas de remuneração; proibir a mendicância dos pobres válidos, obrigando-os a se submeter aos trabalhos “oferecidos” (CASTEL, 1998, p. 99).

O princípio estruturador dessas leis era, portanto, obrigar o exercício do trabalho a todos que possuíam condições de trabalhar (POLANYI, 2000). Associadas ao trabalho forçado, as ações assistenciais garantiam auxílios mínimos, como alimentação, sendo que os “selecionados” tinham a *obrigação de realizar uma atividade laborativa para justificar a assistência recebida* (POLANYI, 2000; CASTEL, 1998, grifos nossos). Sob esse aspecto, observa-se que já nestas formas assistenciais exigiam-se dos beneficiários uma forma de pagamento pelo benefício recebido, expresso na obrigatoriedade da atividade laborativa, constituindo-se numa espécie de condicionalidade.

Essas legislações estabeleciam distinção entre pobres “merecedores”, formado por aqueles comprovadamente incapazes de trabalhar e dos pobres “não merecedores”, todos aqueles que possuíam capacidade, ainda que mínima, para desenvolver qualquer tipo de atividade laborativa, mas não o faziam. Somente aos primeiros era assegurada assistência, ainda que minimalista e restritiva, sustentando-se não na perspectiva do direito, mas sim enquanto dever moral e cristão de ajuda. Desse modo, garantia-se a organização tradicional do trabalho e impedia-se a mobilidade do trabalhador.

²⁶ Para maiores aprofundamentos ver: Polanyi (2000); Castel (1998).

(POLANYI, 2000; CASTEL, 1998). Portanto, trabalhar era central, independente das condições de trabalho ofertadas.

[...] os pobres eram forçados a trabalhar em troca de qualquer salário e somente os incapacitados para o trabalho – crianças carentes, inválidos e idosos – tinham direito à assistência social. Daí a existência das *workhouses* (casas de trabalho que funcionavam como verdadeiras prisões), para onde eram encaminhados os indigentes válidos para o trabalho. (PEREIRA, 2000, p. 104).

Já a Lei de *Speenhamland*²⁷, de 1795, teve um caráter menos repressor que as anteriores, pois estabelecia o pagamento de um abono financeiro complementar aos salários, assegurando “[...] ao pobre uma renda mínima independente dos seus proventos” (POLANYI, 2000, p. 100) que variava de acordo com o preço do pão e dos membros da família.

Diferentemente das leis dos pobres, passou-se a garantir assistência social independentemente da condição de ocupação, ou seja, poderiam receber desempregados ou empregados, desde que estivessem abaixo de determinado rendimento, exigindo-se como contrapartida a fixação do indivíduo, proibindo assim a mobilidade geográfica da mão-de-obra (CASTEL, 1998). Portanto, essa lei “[...] introduziu uma inovação social e econômica que nada mais era que o ‘direito de viver’ e, até ser abolida, em 1834, ela impediu efetivamente o estabelecimento de um mercado de trabalho competitivo” (POLANYI, 2000, p. 100).

Apesar de teoricamente ser uma grande conquista social para a época, a Lei *Speenhamland*, que foi criada durante a expansão da Revolução Industrial no século XVIII, não teve o êxito esperado por seus mentores. A conjuntura do período exigia o rompimento de qualquer entrave que impedisse a disseminação da oferta de trabalho no livre mercado e, ao contrário disso, a referida lei proclamava que nenhum homem deveria temer a fome porque a paróquia local se responsabilizaria em oferecer sustento a ele e a sua família, por menos que ganhasse. Por tais razões, a mesma foi duramente criticada, por significar a fixação do trabalhador à sua microrregião de origem e por representar um impedimento à formação de um proletariado industrial.

²⁷ A Lei *Speenhamland*, implantada na Grã Bretanha em 1795 determinou mudanças nas formas de proteção social que eram adotadas na Inglaterra desde 1536 com a Lei dos Pobres. Essa lei estabelecia algumas mudanças em relação à anterior, como por exemplo, o reconhecimento ao direito de todos os homens receberem um mínimo social do Estado para garantir sua subsistência, independentemente da cobrança de impostos ou taxas contributivas.

Além disso, enquanto as anteriores leis dos pobres induziam a aceitação a qualquer trabalho e pagamento, essa lei permitia ao trabalhador minimamente “negociar” o valor da sua força de trabalho, impondo limites ao mercado de trabalho competitivo que se iniciava. A sua revogação pela *New Poor Law* (Nova Leis dos Pobres) em 1834, reduz a proteção ao critério da menor elegibilidade, ou seja, os benefícios assistenciais deveriam ser menores que “[...] o pior salário para não ferir a ética capitalista do trabalho” (PEREIRA, 2000, p. 108). Dessa forma, demarca-se o predomínio do primado liberal do trabalho como fonte de renda, relegando a já limitada assistência aos pobres principalmente à filantropia (CASTEL, 1998; POLANYI, 2000).

O término das poucas e repressivas medidas de “proteção social”²⁸ na era industrial, lança os pobres “à sua própria sorte”, provocando o pauperismo, expressão aguda da denominada questão social. São as lutas de classe pela adequação da jornada de trabalho que provocaram, anos depois, o surgimento de regulamentações do trabalho pelo Estado, ou seja, a legislação fabril, que é precursora do papel que caberá ao Estado na relação com as classes sociais no século XX. Entretanto, antes de se tratar das lutas pelo reconhecimento e expansão das políticas sociais, considera-se imprescindível abordar a trajetória histórica da constituição dos direitos, a qual passa a ser objeto do próximo subitem.

2.1.2 A construção dos direitos na sociedade de classes: confluência de aspectos econômicos, políticos e sociais

O Estado europeu do século XIX, ancorado nos princípios liberais, foi pródigo no estabelecimento dos direitos civis, que tendem a limitar os poderes do Estado, reservando aos indivíduos uma esfera de liberdade em relação a ele, garantindo, por exemplo, o direito à propriedade privada (PEREIRA, 2000). Nesse sentido, as idéias liberais do iluminismo foram importantes na luta contra o absolutismo, pelo reconhecimento de que o ser humano é portador de direitos, dentre estes a liberdade individual (COUTO, 2006).

²⁸ Essas iniciativas pré-capitalistas de proteção social são consideradas por Pereira (2000) como sinônimo genérico de proteção aos pobres e que se diferenciam substancialmente da concepção ampliada de proteção social que se tem, desde meados do século XX, que “[...] engloba a *seguridade social* (ou segurança social), o *asseguramento* ou *garantias* à seguridade e *políticas sociais*” (PEREIRA, 2000, p.16, grifos do autor).

A mobilização e a organização da classe trabalhadora foram determinantes para que se conseguisse assegurar importantes conquistas na dimensão dos direitos políticos, como o direito ao voto, de organização em sindicatos e partidos, de livre expressão e manifestação. Diferentemente dos direitos civis, os direitos políticos são coletivos, garantidos a todos²⁹ independentemente da relação com a propriedade privada.

[...] a generalização dos direitos políticos é resultado da luta da classe trabalhadora e se não conseguiu instituir uma nova ordem social, contribuiu significativamente para ampliar os direitos sociais, para tencionar, questionar e mudar o papel do Estado no âmbito do capitalismo a partir do final do século XIX e início do século XX. (BEHRING, BOSCHETTI, 2007, p. 64).

Os direitos sociais configuram uma fase que foi precedida por duas outras, a dos direitos civis, ou os “direitos de liberdade” que são entendidos como “[...] todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e reservar para o indivíduo, ou para os grupos particulares uma esfera de liberdade em relação ao Estado” (BOBBIO, 2004, p. 52). A fase seguinte compreende os direitos políticos, “[...] os quais – concebendo a liberdade não apenas negativamente, como não impedimento, mas positivamente, como autonomia – teve como consequência a participação cada vez mais ampla, generalizada e frequente dos membros de uma comunidade no poder político (BOBBIO, 2004, p. 52).

Sob esse aspecto, compreende-se que os movimentos reivindicatórios dos trabalhadores foram determinantes para a conquista de direitos, especialmente no campo dos direitos civis e políticos, não sendo suficientemente fortes para garantir que as políticas e direitos sociais ultrapassassem, num primeiro momento, os limites de parcelas do mercado de trabalho urbano e formal (COUTO, 2006). Assim, diferentemente dos direitos civis e políticos, os direitos sociais exigem uma intervenção sistemática do Estado para a sua realização. Dito de outra forma, “os direitos sociais exigem para a sua realização prática a passagem da declaração puramente verbal à sua proteção efetiva” (BOBBIO, 2004, p. 87).

A discussão acerca dos direitos sociais configura-se como uma tentativa de responder às demandas postas pelas acentuadas desigualdades provocadas pela apropriação privada das riquezas socialmente produzidas (COUTO, 2006). Nesse

²⁹ Cabe salientar que as Constituições liberais restringiram o direito político aos proprietários, sendo que a sua transformação em direito positivo só aconteceu na Europa no século XX (COUTINHO, 1996).

sentido, esses direitos que “[...] vem se constituindo desde o século XIX”, somente “[...] ganharam evidência no século XX”, período em que foi exacerbada a contradição entre produção social e acumulação privada (COUTO, 2006, p. 35).

A partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, os direitos sociais são alçados à condição de direitos universais. A partir de então, em tempos diferenciados, essa dimensão do direito social passa a ser instituída no corpo doutrinário das nações.

Partindo-se de tais premissas, pode-se considerar que “os direitos do homem são direitos históricos, que emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem” (BOBBIO, 2004, p. 51). Essa compreensão que circunda o debate acerca das políticas sociais resgata elementos da dimensão histórica, do contexto e da complexidade dos processos nos quais as mesmas são engendradas, ou seja, requer apreendê-la em sua totalidade.

Sob esse aspecto, as políticas sociais são originárias não apenas das transformações ocorridas no capitalismo, mas em estreita relação com isso, pela dinâmica das lutas políticas que se expressam nos processos de ampliação dos direitos sociais (PAIVA; OURIQUES, 2006).

Foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública exigindo a interferência do Estado no reconhecimento e a legalização de direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos, consubstanciados nas políticas e serviços sociais (IAMAMOTO, 2005, p. 14).

Foi o movimento conflituoso da luta de classes que exigiu a modificação da intervenção estatal na economia, no sentido de que fosse administrado o processo de acumulação emergente e as implicações sociopolíticas que daí decorresse. O financiamento público de parte dos custos da mão-de-obra, por meio das políticas sociais, possibilitou o incremento da acumulação privada, consistindo, então, em uma engrenagem modelar no desenho do Estado capitalista, sobretudo dos países centrais desde o segundo quartel do século XX. A política social, como mecanismo que socializa os custos da reprodução da força de trabalho para o conjunto da sociedade é, portanto,

uma dessas estratégias acionadas nessa nova fase da regulação capitalista (PAIVA; OURIQUES, 2006).

As estratégias de intervenção do Estado, organizadas de acordo com as exigências da acumulação ampliada do capital, não são alheias à dimensão de luta de classes em cada sociedade e época determinadas. Ou seja, as políticas sociais são também resultantes da luta dos trabalhadores por direitos sociais.

No que se refere aos aspectos conjunturais, a implantação das políticas sociais ocorreu de forma gradual e com diferentes características entre os países, dependendo “[...] dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado” (BEHRING, BOSCHETTI, 2007, p. 64). Diante disso, apenas em meados do século XX “[...] o Estado capitalista passa a assumir e a realizar ações sociais de forma mais ampla, planejada, sistematizada e com caráter de obrigatoriedade”. (BEHRING, BOSCHETTI, 2007, p. 64).

Demarca-se, assim, o contexto social de posterior emergência das políticas sociais aos elementos que emergiram em finais do século XIX e se complexificaram no século XX, a partir do reconhecimento da classe trabalhadora como ator político fundamental para o desenvolvimento do capitalismo. Destarte, deve-se considerar também a existência de um vínculo entre as políticas sociais e os processos de legitimação que o Estado e as classes dominantes desenvolvem junto às classes assalariadas.

Sob esse aspecto, “as estratégias de intervenção do Estado, organizadas de acordo com as exigências da acumulação ampliada do capital, não são alheias à dimensão de luta de classes em cada sociedade e em cada época determinada” (PAIVA; OURIQUES, 2006, p. 169). Assim, partindo-se de uma perspectiva marxista, compreende-se que a criação do Estado de Bem-Estar Social tem funções contraditórias, pois “[...] responde aos interesses das classes dominantes quanto à acumulação de capital, mas é pressionado a responder, também, a necessidades sociais e a ampliar o acesso a direitos” (SILVA, 2004, p. 61).

Em geral, o Estado de Bem-Estar Social caracteriza-se por assegurar aos cidadãos condições de bem-estar, como por exemplo, o acesso a serviços públicos como saúde e educação. Entretanto, assim como há divergências teóricas entre os estudiosos

quanto à emergência do *Welfare State*,³⁰ as condições em que essas garantias ocorrem variam de um modelo para outro. Nesse sentido, diversos países desenvolveram diferentes concepções e formas de intervenção Estatal referentes ao exercício de modelos de proteção social, tendo variado desenvolvimento entre as nações, seja em termos de alcance e constituição de fundos, quanto dos impactos sociais e políticos, o que impossibilita o estabelecimento de um padrão único.

Sob esse aspecto, cabe mencionar a classificação básica dos regimes (ou modelos básicos) de Bem-Estar Social, elaborada por Esping-Andersen, que vem sendo utilizada nas análises do Serviço Social e áreas afins, considerando-se que os diferentes países de capitalismo avançado podem ser divididos em *liberal, conservador e social-democrático* (ESPING-ANDERSEN, 1990).

No regime liberal, “[...] prevalecem a minimização do Estado, a individualização dos riscos e o fomento do mercado. A assistência social tem um peso relativo e é baseada nas necessidades e na comprovação de meios, não sendo reconhecida como direito”. (SILVA, 2004, p. 68). Esse regime pode ser exemplificado pelas experiências desenvolvidas nos EUA, Canadá e Inglaterra, tendo o Estado forte orientação de mercado (LAURELL, 2002).

No regime conservador, “[...] os benefícios dependem de trabalho, renda e contribuição prévia compulsória” (SILVA, 2004, p. 67). Indo além, os benefícios “[...] variam conforme a inserção na estrutura ocupacional, capacidade de organização e pressão” (SILVA, 2004, p. 67). Embora se baseie em direitos sociais, envolve efeitos redistributivos mínimos, podendo ser exemplificado pelas experiências alemãs e italianas (LAURELL, 2002).

Já no regime social-democrata, “[...] são assegurados benefícios básicos e iguais para todos, independentemente de contribuições prévias. Baseia-se nos princípios da universalidade, da solidariedade e da igualdade [...]” (SILVA, 2004, p. 68). Caracterizado pelo universalismo e pela redução no papel do mercado no âmbito do bem-estar social, tem como exemplo os países escandinavos (LAURELL, 2002).

³⁰ Acerca das diferentes abordagens sobre a emergência do *Welfare State* ver: Fleury (1994).

A literatura das ciências sociais categoriza a seguridade social a partir de duas abordagens³¹, a primeira referente ao padrão inglês de proteção social, baseado no *Plano Beveridge* – em que a proteção social mais do que um seguro configura-se em um direito, cuja cobertura deve ser universal – e, a segunda, relacionada ao padrão alemão, fundado por *Bismarck* – tendo por ênfase o seguro, amparando-se em critérios de seletividade para o acesso aos benefícios (VIANNA, 1994).

A Alemanha, a partir de 1883 torna-se a pioneira na criação do primeiro modelo de proteção social sob a ação do Estado, durante o governo de *Otton Von Bismarck*, denominado sistema *bismarckiano*. Orientado pela lógica do seguro social obrigatório, que se vinculava a algumas categorias específicas de trabalhadores formais, mediante contrato e contribuição prévia em que os trabalhadores renunciavam a uma parte dos seus ganhos para constituir um fundo. Esse sistema compreendia uma “[...] estrutura contributiva de seguro saúde, acidente de trabalho e aposentadoria com vistas a fazer frente à mobilização crescente da classe trabalhadora alemã e ao ideário socialista” (MENDES; WÜNSCH; COUTO, 2006, p. 213).

Anos mais tarde, em 1942, foi implantado na Inglaterra o *Plano Beveridge*, o qual também influenciou a criação e/ou reformas nos sistemas dos principais países. Esse sistema de Seguridade Social inovou “[...] por ser nacional e unificado e conter um eixo distributivo, ao lado do contributivo”. Desse modo, o caráter distributivo se processa na medida em que a participação nos recursos do fundo não está condicionada a contribuição, atendendo também aos excluídos do mercado formal de trabalho, além de ampliar e unificar as modalidades de seguro social para os benefícios suplementares, subvenções às famílias e isenções fiscais (PEREIRA, 2000, p. 93).

Sabe-se que a instauração do Estado de Bem-Estar na Inglaterra visava, dentre outros aspectos, superar a vulnerabilidade decorrente de um contexto de insegurança, racionamento e controle dos preços. Foi o sentimento de vulnerabilidade comum que fez com que os anseios por liberdade, igualdade e segurança fossem considerados inerentes ao funcionamento da sociedade e da economia (SILVA, 2004).

Portanto, embora as medidas embrionárias e rudimentares de proteção social sejam encontradas em um contexto remoto, conforme se abordou, mesmo nas

³¹ Para além da categorização explicitada, cabe salientar que tem-se a existência de diferentes modelos de Estado de Bem-Estar social ou *Welfare State*, que estão diretamente relacionados a forma específica de regulação social. Consultar Vianna (1994).

sociedades pré-capitalistas, é no contexto do Pós-II Guerra Mundial, na Europa, que se afirma a conquista da proteção social como direito, em meio a uma conjuntura particular do modo de produção capitalista, de produção e consumo em massa.

Sob esse aspecto, a consolidação da proteção social na sociedade capitalista pode ser traduzida nos modelos de Estado de Bem-Estar social ou *Welfare State*, os quais correspondem a um conjunto de políticas econômicas e sociais, respondendo às necessidades sociais e também às demandas do capital em se manter preservado, tornando-se “[...] a fase de ouro das políticas de proteção social³², na qual a otimização da satisfação das necessidades humanas básicas³³ tornou-se uma tendência promissora, a partir da Europa” (PEREIRA, 2000, p. 112).

A ampliação da interferência estatal na sociedade em geral e na economia em particular deveu-se às preocupações em diminuir a tensão social determinada pelas novas relações de produção. Primeiro, a assistência social para os *indigentes*. Depois o seguro social em face da exigência de tutela dos *trabalhadores* em condição de necessidade ou com redução da capacidade laborativa. E, por último, a provisão estatal em favor de todos os *cidadãos*, por intermédio da seguridade social (SILVA, 2004, p. 62, grifos do autor).

Assim, as configurações dos sistemas de proteção social acompanharam a conquista dos direitos, tanto civis quanto políticos e, mais contemporaneamente, os direitos sociais, tendo em vista que estes buscam garantir, no marco da legalidade, condições de vida digna (PERUZZO, 2007).

A garantia dos direitos sociais por meio das políticas sociais públicas esteve condicionada às mudanças ocorridas nas condições econômicas de produção, assim como, pelo desenvolvimento das lutas de classes, em um contexto de organização do movimento operário e da adoção de regras e dinâmicas socioinstitucionais, sob as quais estrutura-se o regime político dos Estados Nacionais.

³² Foi nesse período que significativos direitos trabalhistas e sociais foram garantidos, como o estabelecimento da jornada de trabalho e a regulação do trabalho de crianças e adolescentes, legislação em relação à saúde do trabalhador, dentre outras regulamentações das atividades laborativas (PERUZZO, 2007).

³³ Cabe salientar a distinção existente entre os conceitos de mínimo e básico. “Enquanto o primeiro tem a conotação de menor, de menos, em sua acepção mais ínfima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o segundo não. O básico expressa algo fundamental, principal, primordial, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta” (PEREIRA, 2000, p. 26).

Compreender as políticas sociais como processo e resultante das relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e lutas de classe que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo, requer o reconhecimento de que tanto o Estado quanto as próprias políticas sociais assumem funções determinadas, acerca das quais se problematizará no próximo subitem.

2.1.3 Funções do Estado e das políticas sociais

O desenvolvimento do Estado³⁴ tem sido identificado pela literatura a partir da criação e expansão de “[...] um poder central possuidor de efetivo controle dos meios de coerção, contínua soberania sobre um dado território e a habilidade de arrecadar tributos regularmente, juntamente com um estável sistema judicial” (FLEURY, 1994, p. 143-144).

Partindo-se de tal premissa, compreende-se que o Estado concentra os diferentes interesses presentes na sociedade, ao passo em que as políticas públicas representam espaços de disputa, que tem como resultantes avanços e retrocessos que conformam esse histórico “jogo de forças”. Diante disso, o Estado desempenha papel fundamental para a manutenção da ordem e de algum tipo de estabilidade, de onde também extrai sua legitimidade. Nesse processo político, busca a aceitação e a legitimação da ordem social, assumindo a função de manter em níveis administráveis as desigualdades sociais e especialmente as tensões provenientes delas: a exploração do trabalho, as manifestações de resistência, a pobreza, entre outras.

Sob esse aspecto, historicamente o Estado necessitou atender parte das demandas da população, por intermédio das políticas sociais, pois somente assim poderiam ser controlados eventuais conflitos sociais, econômicos e políticos. Assim, o controle social exercido pelo Estado sobre os indivíduos e grupos, realizado a partir de diversos mecanismos e recursos, dentre os quais as políticas sociais, possibilita a manutenção da ordem e assegura o comportamento individual e de grupos, levando a conformidade e ao cumprimento das regras e preceitos vigentes na sociedade.

³⁴ Conforme explicitado anteriormente, não se está utilizando o termo Estado de forma genérica, mas faz-se referência ao Estado burguês, capitalista, que se tornou hegemônico com a ascensão da burguesia sobre o mundo feudal e com o domínio da economia de mercado a partir da revolução industrial.

É nessa perspectiva que o Estado desempenha atividades ligadas ao *controle da pobreza*, utilizando-se como uma das ferramentas as políticas sociais, que são pensadas como mecanismos que contribuem diretamente para a legitimação da ordem vigente, tornando-se um dos instrumentos de dominação (PASTORINI, 1998). Desse modo, as políticas sociais são compreendidas como ações públicas que integram o elenco de estratégias utilizadas pelo Estado com vistas à reprodução da força de trabalho e a preservação da ordem socioeconômica e política vigente.

Assim, as circunstâncias pelas quais o Estado aciona tais mecanismos relaciona-se à manutenção da “estrutura de dominação econômica e política burguesa”, tendo como uma das proposições centrais a “necessidade de garantir a integração da força de trabalho na relação de assalariamento, portanto submetida à ordem do capital” (PAIVA; OURIQUES, 2006, p. 168). Ou seja, a funcionalidade da política social em sua gênese histórica se expressa nos processos de preservação e controle dos trabalhadores formais, mediante a regulamentação das relações trabalhistas.

Com isso não se está considerando as políticas sociais por um viés unilateral, apenas se está dando ênfase à *função política* – que necessariamente precisa ser pensada nos seus aspectos contraditórios, que envolvem a luta de classes –, não deixando de se considerar, a partir de uma perspectiva de totalidade, as *funções econômicas e sociais* que compõe as políticas sociais, já que elas são o resultado contraditório, tenso e instável das lutas entre o capital e trabalho e, portanto não são apenas funcionais ao capital, mas servem aos interesses das classes trabalhadoras (MONTAÑO, 1998). Não são as classes subalternas que as “conquistam” e o Estado também não é aquele que “concede”, mas representam conquistas tanto para os setores subalternos, como para o Estado e para as classes dominantes (PASTORINI, 1998).

Nessa perspectiva, “as políticas sociais – fortemente inscritas na regulação salarial formal – desempenham um papel estratégico na manutenção dos esquemas de coesão social, mas também contribuem para a organização do mercado capitalista, ao favorecer a participação dos trabalhadores como consumidores” (PAIVA; OURIQUES, 2006, p. 168).

As políticas sociais resultam, portanto, da ação do Estado; entretanto, o conflito entre as classes sociais repercute sobre as ações empreendidas pelo mesmo. Ou seja, ao propor as políticas sociais o Estado o faz na expectativa de assegurar condições de produção e reprodução do sistema, contudo, as pressões sociais advindas do conflito de

classes, por vezes, fazem com que as medidas tomadas ampliem a sua ação, a depender da correlação das forças estabelecidas.

Desse modo, o Estado concentra os diferentes interesses em disputa entre as classes sociais, sendo as políticas sociais uma expressão de suas lutas e contradições. A partir dessa compreensão, define-se política social como processo e resultante das relações contraditórias que se estabelecem, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem processos de produção e de reprodução do capitalismo (BOSCHETTI; BEHRING, 2007).

[...] a política social, nas sociedades capitalistas, longe de ser uma instância neutra voltada ao bem-estar e à igualdade social, é um campo de intensas contradições e conflitos de interesses, marcado pela permanente tensão entre interesses públicos e privados, entre lutas por direitos coletivos e o uso instrumental do Estado a favor de uma ordem econômica que produz e reproduz continuamente as desigualdades sociais e a pobreza (ALGEBAILLE, 2005, p. 74).

Cabe salientar que, da mesma forma que o Estado, as políticas sociais não podem ser analisadas estritamente como mecanismos que contribuem para a reprodução do modo de produção capitalista; pelo contrário, devem ser pensadas como uma correlação de forças entre as classes, como uma mediação entre a sociedade civil e o Estado, o que reflete sua dupla característica, de “coerção e consenso, de concessão e conquista” (PASTORINI, 1998, p. 76).

Desse modo, como parte da dinâmica relacional do poder, o desenvolvimento de uma política social pública:

[...] diz respeito ao estabelecimento de relações de mediação entre Estado e sociedade a partir da emergência política de uma questão, isto é, a partir do momento em que as forças que a sustentam são capazes de inseri-la na arena política como uma demanda que requer resposta por parte do poder público (FLEURY, 1994, p. 130).

Assim, é preciso considerar que o registro histórico-político se constitui em um vínculo igualmente determinante das políticas sociais, já que “[...] a sua implantação resulta também dialeticamente da luta dos trabalhadores por direitos sociais” (PAIVA; OURIQUES, 2006, p. 169).

As políticas sociais, depositárias de uma materialidade e de uma potencialidade contraditória, necessitam ser compreendidas como resultado: a) das lutas das classes dominadas por melhores condições de vida; b) como estratégia de conquista de hegemonia das classes dominantes (através da busca da direção, do consenso e da legitimação da ordem estabelecida); c) como meio de controle de eventuais crises sociais; d) da socialização dos custos de manutenção e reprodução da força de trabalho (que antes era uma carga exclusiva para o empregador) (PASTORINI, 1998).

No decorrer deste primeiro item foram tratadas brevemente as transformações societárias ocorridas na passagem do século XIX ao século XX, destacando o contexto de acirramento da concorrência capitalista e seus impactos na questão social, que determinam os antecedentes históricos das políticas sociais. Além dos aspectos conjunturais, foram abordados os aspectos econômicos, políticos e sociais que confluíram para a constituição dos direitos numa sociedade de classe, bem como, foram sintetizadas as funções do Estado – que concentra os diferentes interesses presentes na sociedade – e, das políticas sociais, que representam espaços de disputa, que possuem como resultantes avanços e retrocessos que conformam esse histórico “jogo de forças”.

Resta salientar que tem-se a compreensão de que o Estado e as políticas sociais assumem funções específicas e diferenciadas de acordo com o paradigma teórico orientador das formulações econômicas, sociais e políticas de cada período, no modo de produção capitalista. Assim, as mudanças da sociedade capitalista ao longo dos séculos XIX e XX apoiaram-se em vertentes do pensamento econômico, as quais se sucederam: inicialmente, o liberalismo clássico e neoclássico, após, o keynesianismo e, por fim o neoliberalismo, que, conforme dito traduzem a configuração de atuação do Estado e das políticas sociais.

Visando adentrar a este debate, organiza-se o próximo item a partir de um recorte histórico, em que situam-se as três vertentes teóricas do pensamento econômico que nortearam diferentes fases do modo de produção capitalista, incidindo diretamente em mudanças na produção, na configuração do Estado e das políticas sociais e, conseqüentemente, na sociedade.

2.2 FASES DO DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA E SUAS MANIFESTAÇÕES NA CONCEPÇÃO DE ESTADO E DAS POLÍTICAS SOCIAIS: UMA PERSPECTIVA DE ANÁLISE A PARTIR DAS DIFERENTES VERTENTES DO PENSAMENTO ECONÔMICO

O desenvolvimento do modo de produção capitalista – que conforme explicitado envolve processos de produção e reprodução social –, é resultante de um processo de longa duração com “ciclos de expansão e retração, ruptura e reorientação”, que refletem as mudanças na produção, na sociedade e nos referenciais teórico-ideológicos que nortearam os períodos (IANNI, 1999).

Essas diferentes fases de desenvolvimento do capitalismo não são externas a ele, mas próprias de sua natureza³⁵, pois “[...] em lugar da suposta tendência ao equilíbrio e à igualdade dos agentes econômicos, trata-se de um sistema que, pela concorrência sob forças e poder desiguais, conduz à acumulação, concentração e centralização de capital” (FRIGOTTO, 1996, p. 64).

As manifestações decorrentes das transformações ocorridas se refletem em mudanças na esfera produtiva, nas alterações na configuração do Estado e das políticas sociais³⁶, bem como, nos referenciais teórico-ideológicos que norteiam os períodos, pois o capitalismo “produz e reproduz” em sua dinâmica as condições materiais e as relações sociais necessárias para a sua existência.

[...] em perspectiva histórica ampla, o capitalismo é um modo de produção material e espiritual, um processo civilizatório revolucionando continuamente as condições de vida e trabalho, os modos de ser de indivíduos e coletividades, em todos os cantos do mundo (IANNI, 1999, p.59).

No decorrer desse item busca-se evidenciar, portanto, as transformações ocorridas ao longo do século XX e suas manifestações econômicas e sociais, a partir das diferentes vertentes teóricas que nortearam os períodos. Para tanto, inicialmente busca-se analisar as características do pensamento liberal e as implicações da adoção deste referencial na concepção de Estado e, conseqüentemente na implementação das políticas sociais.

³⁵ Para o próprio Marx, as crises são inerentes ao capitalismo, como resultado das suas contradições intrínsecas entre produção e consumo, entre produção social e apropriação privada.

³⁶ Salienta-se que a presente análise pauta-se em uma leitura ocidental das políticas sociais, não sendo objeto desta Tese a experiência do socialismo soviético.

2.2.1 O liberalismo em um contexto de emergência da pobreza como questão social

A consolidação do modo de produção capitalista como modelo hegemônico mundial a partir do século XIX ancorou-se no predomínio do referencial teórico do liberalismo, como orientador das formulações políticas, econômicas e sociais. Esse referencial tem como principal expoente Adam Smith, que formulou a tese do funcionamento livre e ilimitado do mercado e justificou a necessária e incessante busca do interesse individual³⁷, o qual asseguraria o bem-estar coletivo, tornando-se o fio condutor da ação do Estado liberal.

Tal reconhecimento do mercado como regulador das relações sociais realiza-se a partir de uma suposta “ausência” da intervenção Estatal, que, em realidade, não se refere à extinção de todas as funções³⁸ atribuídas ao Estado, apenas os resume às ações que garantam maior liberdade ao mercado e ao fornecimento da base legal necessária (BOSCHETTI; BEHRING, 2007). Assim cabe esclarecer que:

[...] existia um claro componente transformador nessa maneira de pensar a economia e a sociedade: tratava-se de romper com as amarras parasitárias da aristocracia e do clero, do Estado absoluto, com seu poder discricionário. O cenário de uma burguesia já hegemônica do ponto de vista econômico, mas não consolidada como classe politicamente dominante, propicia o antiestatismo [...]. É evidente que essa dimensão se esgota na medida em que o capital se torna hegemônico e os trabalhadores começam a formular seu projeto autônomo e a desconfiar dos limites da burguesia a partir das lutas de 1848, e das lutas pela jornada de trabalho [...]. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 59).

A sociedade do período fundava-se no mérito de cada indivíduo em potencializar suas capacidades naturais e, a partir dos seus interesses, buscarem a melhoria das condições de existência, o que indiretamente acarretaria no bem-estar coletivo. A partir

³⁷ Entendia-se que se cada indivíduo agisse em seu próprio interesse econômico, quando atuasse junto a uma coletividade de indivíduos, maximizar-se-ia o bem-estar coletivo, ou seja, “é a ‘mão invisível’ do mercado livre que regula as relações econômicas e sociais e produz o bem comum” (BEHRING, BOSCHETTI, 2007, p. 56).

³⁸ Adam Smith pensava em um Estado com apenas três funções: a defesa contra os inimigos externos; a proteção a todo indivíduo de ofensas dirigidas por outros indivíduos; e o provimento de obras públicas que não pudessem ser executados pela iniciativa privada (BOBBIO, 2004).

deste referencial teórico³⁹ e dos valores morais da época, defendia-se que não fossem despendidos gastos do Estado com os pobres, em atendimento às necessidades sociais, devendo a pobreza ser minorada pela caridade privada, evitando-se o estabelecimento de uma relação de dependência e acomodação. Apenas aos segmentos que não possuísem condições de competir no mercado de trabalho (crianças, idosos e deficientes) caberia a assistência mínima do Estado, como um paliativo.

Com relação aos salários, compreendia-se que não poderiam ser regulamentados, pois interviria no preço do trabalho, que deveria ser definido e manter-se equilibrado unicamente através da oferta e procura no âmbito do mercado. Deste modo, de maneira geral essa orientação:

[...] elege o mercado como *locus* referencial para o estabelecimento da dinâmica societária. Assim, cabe ao Estado a função de árbitro, legislando sobre as funções pertinentes à garantia e à segurança da nação, tais como: a defesa contra os inimigos externos, a proteção de todo indivíduo e o provimento de obras públicas, que, pela particularidade econômica, não comportariam ser executadas pela iniciativa privada (PERUZZO, 2007, p. 290-291).

No entanto, conforme explicitado anteriormente, a força de trabalho passa a se organizar na segunda metade do século XIX, a fim de reagir à exploração, período em que “[...] a luta de classes irrompe contundente em todas as suas formas, expondo a questão social: a luta dos trabalhadores com greves e manifestações em torno da jornada de trabalho e também sobre o valor da força de trabalho” (BEHRING, BOSCHETTI, 2007, p.54). Já as estratégias burguesas para responder às reivindicações “[...] vão desde a requisição da repressão direta pelo Estado, até concessões formais pontuais na forma das legislações fabris” (BEHRING, BOSCHETTI, 2007, p.54).

Sob esse aspecto, situa-se a emergência da pobreza como questão social enquanto “[...] parte do processo mais geral de desenvolvimento capitalista, no qual as relações sociais e econômicas foram duramente afetadas pelos processos de industrialização e urbanização, rompendo com as relações tradicionais de autoridade e de solidariedade, [...] dando lugar a processos de constituição de novas classes e atores coletivos em uma nova ordem social e política” (FLEURY, 1994, p. 63-64). A partir de

³⁹ Compreende-se que a modesta intervenção estatal na garantia de direitos sociais não emana de uma natureza pré-definida do Estado, mas foi criada e defendida deliberadamente pelos liberais, em um movimento de disputa política.

então, são criadas novas demandas sociais e diferentes padrões de incorporação das mesmas pelos Estados Nacionais.

Diante de tal conjuntura o Estado, por meio de sua intervenção, reprime as reivindicações e manifestações dos trabalhadores, período em que inicia-se a regulamentação das relações de produção, através da legislação fabril. São, portanto, as lutas em torno da jornada de trabalho que passam a ser tratadas no âmbito do direito formal, que conformam as primeiras expressões da questão social.

Cabe destacar que uma das características centrais das respostas dadas à questão social pelo Estado sob orientação liberal é que:

[...] não se admite o conceito de direitos sociais, ou seja, o direito de ter acesso aos bens sociais pelo simples fato de ser membro da sociedade, e a obrigação desta última de garanti-los através do Estado. O ponto de vista liberal é, ao contrário, que *ao gozo dos benefícios deve corresponder uma contrapartida: o desempenho de trabalho ou o seu pagamento* (LAURELL, 2002, p. 155, grifos nossos).

Assim, com a adoção dos princípios liberais pelo Estado, a resposta dada à questão social no final do século XIX foi, sobretudo, repressiva, incorporando poucas demandas da classe trabalhadora, que estabeleciam apenas melhorias parciais nas condições de vida dos trabalhadores, inviabilizando-se as possibilidades de expansão das ações e o reconhecimento dos direitos sociais.

Essa prolongada luta de classes permaneceu ainda mais acirrada em finais do século XIX e na passagem ao século XX, período marcado pela pressão desenvolvida pelo operariado pelo reconhecimento dos direitos sociais e pela resistência burguesa em concedê-los.

No que se refere aos aspectos econômicos, pode-se considerar que nas décadas iniciais do período marcado pela hegemonia do pensamento liberal, a economia mundial teve um acelerado progresso técnico e um contínuo, porém irregular, crescimento econômico, atrelado ao estabelecimento da divisão mundial do trabalho e de uma rede de fluxos e intercâmbios globais (HOBSBAWM, 1995). Assim, o capitalismo expandiu-se pelo mundo. Porém, ao mesmo tempo e pela primeira vez na história, “[...] a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas” (NETTO, 2001, p.42).

A pobreza passava a se tornar uma ameaça real às instituições sociais existentes, passando o Estado a ser utilizado pelas classes dominantes para administrá-la, no sentido de amenizar seus efeitos, reprimindo as reivindicações e os protestos. Acerca dos efeitos causados pela forma de organização da proteção social no Estado liberal, tem-se que “[...] de um lado, constitui um mecanismo que disciplina os trabalhadores, pois condiciona a proteção social à contribuição salarial. Por outro, provoca importantes desigualdades sociais e de consumo” (LAURELL, 2002, p. 156).

Assim, embora a ação do Estado cumprisse nesse período uma função essencial ao desenvolvimento do capitalismo ao reduzir – mesmo que minimamente – os efeitos da pobreza, a sua forma de intervenção baseada no livre jogo da concorrência e no desenvolvimento das capacidades e habilidades individuais, não foi suficiente para se evitar a crise econômica de 1929, abalando internacionalmente a crença nos mecanismos de mercado⁴⁰ para a construção de instituições sociais e políticas.

Com relação às transformações operadas nesta fase de monopolização intensa do capital destaca-se a concentração de capital nas mãos de poucos capitalistas, o aumento de produtividade na busca por ampliar constantemente a lucratividade, assim como, aspectos conjunturais complexos, especialmente pela crise ter eclodido no primeiro pós-guerra (PAIVA; OURIQUES, 2006).

A crise de 1929 pode ser caracterizada como “[...] uma crise de superprodução e, portanto, uma ameaça de asfixiamento do sistema que não consegue realizar as mercadorias produzidas” (FRIGOTTO, 1996, p.70). Essa crise determinou novas estratégias para o seu enfrentamento, dentre as quais a reorganização dos processos produtivos e de gestão do trabalho e, também, o intervencionismo do Estado na economia e sociedade.

Cabe destacar que dentre as “reações” diante desta crise encontram-se dois paradigmas: o capitalista, pela via da social-democracia, assim como, a experiência socialista⁴¹, as quais se afirmam como dois diferentes modelos de desenvolvimento e de projetos societários, que passaram a disputar espaços no cenário mundial (ROTTA, 2007).

⁴⁰ “As experiências históricas demonstraram que o mercado acabou se constituindo num padrão ‘anárquico’, ‘subversivo’, ‘revolucionário’, e ‘desorganizador’ dos arranjos sociais. [...] Percebeu-se que o liberalismo ameaçava as estruturas da sociedade como um todo e não apenas os interesses econômicos de classe” (ROTTA, 2007, p. 333).

⁴¹ Acerca da implantação do “socialismo real” na Rússia, suas características, organização, expectativas e desdobramentos ver: HOBSBAWM, 1995.

Com relação às experiências de “reforma” do capitalismo, pela via da social-democracia basearam-se na necessidade de planejamento da economia e da vida em sociedade, a fim de evitar as crises do livre jogo das forças de mercado (HOBSBAWM, 1995). Ou seja, buscava-se superar os problemas apresentados pelo mercado, aliando resultado econômico à liberdade individual.

Tornava-se necessário, pois, de um lado, atender às pressões dos trabalhadores por direitos sociais e, por outro, garantir os patamares de acumulação do capital, indo ao encontro das necessidades da burguesia (ROTTA, 2007).

Diante disso, no decorrer das primeiras décadas do século XX, a fundamentação teórica de recorte liberal passou a não dar conta da compreensão das transformações sociais, tendo em vista o processo sócio-histórico em curso que, somados aos aspectos políticos e econômicos decorrentes da I Guerra Mundial, trouxeram à tona o questionamento da tese liberal, a partir de um novo referencial teórico, o *Keynesiano*. No próximo item, abordar-se-á as transformações operadas com a liderança deste referencial, assim como as modificações na esfera da produção e das novas atribuições do Estado, com especial ênfase aos aspectos sociais.

2.2.2 A perspectiva Keynesiana e os anos de ouro do capitalismo: a experiência do *Welfare State*

As soluções apontadas para a crise de 1929 lograram ao modo de produção capitalista um dos grandes momentos de ascensão no século XX, impulsionado pelo apoio do Estado que adquiriu um caráter regulador e intervencionista na economia e envolveu-se com a garantia e o financiamento do seguro social, recebendo a denominação de Estado do Bem-Estar (*Welfare State*), Estado Providência ou Estado Social (PEREIRA, 2000). Assim, o sistema incorpora o planejamento estatal e o uso do fundo público que passam a ser estratégicos para o enfrentamento da crise estrutural do capitalismo, provocando um período de recuperação e estabilidade.

No que se refere às transformações operadas no padrão produtivo⁴², tem-se a introdução dos modelos Taylorista/Fordista de organização da mão-de-obra e da gestão

⁴² Esse modelo de organização da produção e gestão refere-se à segunda onda de transformação produtiva que teve como base organizacional uma nova forma de gestão do trabalho, que protagonizou, no início do século passado, o paradigma taylorista-fordista. Esse modelo tornou o trabalho mais fragmentado,

no processo produtivo, através de duas fases principais. Primeiramente, pelo crescimento das grandes fábricas e pelo refinamento do sistema de maquinaria e do trabalho na perspectiva Taylorista, com a mão-de-obra especializada, a execução do trabalho submetida ao gerenciamento científico e a separação entre concepção e execução das atividades. Já o segundo momento caracteriza-se pela ascensão do Fordismo, em que se projetou o sistema de máquinas acopladas, aumentando a produção e o consumo em grande escala, processado através da produção em série de linhas de montagem, em que a rigidez do trabalho era expressa em um forte controle (FRIGOTTO, 1996).

Com a utilização desses “remédios” o período foi marcado pela expansão da indústria, tendo como estratégia econômica a combinação de produção em grande escala e consumo em massa, o que permitiu a acumulação do capital e a geração do excedente. Esse modelo de gestão do trabalho e de organização societária tornou-se a estratégia para o enfrentamento da crise, apoiado no referencial teórico Keynesiano, favorável à intervenção do Estado na economia, a fim de administrar o processo de acumulação emergente e as implicações sociopolíticas decorrentes.

Destaca-se que o princípio teórico Keynesiano teve como expoente *John Maynard Keynes*, que propunha, para a retomada do crescimento econômico, a criação de políticas reguladas e gestadas pelo aparelho estatal na economia, visando assegurar as condições para a atividade econômica, o consumo e o emprego. Essa orientação teórica passou a intensificar a sua liderança principalmente após a II Guerra Mundial, expressa “[...] num primeiro plano, nos eixos de concepção política e econômica dos governos, principalmente dos países de economia central e, num segundo plano, nas orientações de formulações sociais, tendo na intervenção do Estado a estratégia para as suas definições” (PERUZZO, 2007, p. 292).

Desse modo, estruturou-se um Estado “[...] financiador do crescimento, regulador da atividade produtiva e promotor do bem-estar social, ou seja, um Estado garantidor do crescimento econômico e de um mínimo padrão de vida para os cidadãos, conformando, dessa forma, o chamado Estado de Bem-Estar Social” (PERUZZO, 2007, p. 292).

O Estado⁴³ funcionava como um promotor das condições necessárias para dinamizar a economia, através da manutenção do poder de compra dos trabalhadores e da socialização dos custos de reprodução da força de trabalho, através da destinação de fundo público para a ampliação dos serviços sociais, constituía-se numa espécie de salário indireto aos trabalhadores, o que favorecia a economia, ao permitir que eles aplicassem suas rendas no consumo. Ou seja, o uso do fundo público tornava-se estratégico, beneficiando diretamente e indiretamente o capital privado, ao assumir parte dos custos de reprodução da força de trabalho (OLIVEIRA, 1996). No que se refere à política social:

[...] como mecanismo que socializa os custos da reprodução da força de trabalho para o conjunto da sociedade, é uma dessas estratégias acionadas nessa nova fase de regulação capitalista. Tornada não somente necessária, devido ao acirramento da luta de classe, mas, sobretudo possível, com a expansão da extração da mais-valia, é fundamental para o aproveitamento produtivo do excedente a ser valorizado (PAIVA; OURIQUES, 2006, p.168).

Assim, o Estado tinha seu papel interventor bem definido, enquanto promotor do desenvolvimento econômico e social e assumia o compromisso com serviços sociais universais, como saúde e educação, além da estratégia de desenvolvimento capitalista com a garantia do pleno emprego. As políticas sociais do Estado em gestão de concepção social-democrata “[...] contrastam com a concepção liberal, pois tentam garantir – sob o conceito de direitos sociais – as mesmas condições de vida, independentemente da inserção ou não no mercado de trabalho” (LAURELL, 2002, p. 155).

Com esse modelo, a economia avançou, resultando em um grande crescimento econômico, assim como produziu modificações na forma de vida e na sociabilidade dos

⁴³ O Estado assumiu uma série de obrigações, “na medida em que a produção de massa, que envolvia pesados investimentos em capital fixo, requeria condições de demanda relativamente estáveis para ser lucrativa; o Estado esforçava-se para controlar ciclos econômicos com uma combinação apropriada de políticas fiscais e monetárias no período pós-guerra. Essas políticas eram dirigidas para as áreas de investimento público – em setores como o transporte, os equipamentos públicos, etc. – vitais para o crescimento da produção e do consumo de massa e que também garantiam um emprego relativamente pleno. Os governos também buscavam fornecer um forte complemento ao salário social com gastos de seguridade social, assistência médica, educação, habitação, etc. Além disso, o poder estatal era exercido direta ou indiretamente sobre os acordos salariais e os direitos dos trabalhadores na produção” (HARVEY, 2003, p. 129).

trabalhadores,⁴⁴ em decorrência das mudanças ocorridas com a operacionalização do ideário fordista⁴⁵ na esfera da produção.

O propósito do dia de oito horas e cinco dólares só em parte era obrigar o trabalhador a adquirir a disciplina necessária à operacionalização do sistema de linha de montagem de alta produtividade. Era também dar aos trabalhadores renda e tempo de lazer suficientes para que consumissem os produtos produzidos em massa que as corporações estavam por fabricar em quantidades cada vez maiores (HARVEY, 2003, p. 122).

Destarte, o fundo público, utilizado para o financiamento direto ao capital privado e indireto na reprodução da força de trabalho, foi um dos fatores que permitiu a revolução na base técnica do processo produtivo e a internacionalização produtiva e financeira da economia capitalista.

Porém, “[...] o crescimento fenomenal da expansão de pós-guerra dependeu de uma série de compromissos e reposicionamentos por parte dos principais atores dos processos de desenvolvimento capitalista” (HARVEY, 2003, p. 125), fazendo com que, após três gloriosas décadas de crescimento, os primeiros sinais de esgotamento do modelo de organização do trabalho coincidiram, justamente com o processo de internacionalização da economia (impulsionado pelo fundo público estatal), pois este retirava parte dos ganhos fiscais, sem, no entanto, deixar de utilizar fundo público para o financiamento da reprodução do capital e da força de trabalho.

A regulação Keynesiana funcionou enquanto a reprodução do capital, os aumentos da produtividade, a elevação do salário real, se circunscreveram aos limites – relativos, por certo – da territorialidade nacional dos processos de interação daqueles componentes da renda e do produto. Deve-se assinalar, desde logo, que aquela circularidade foi possível graças ao padrão de financiamento público do Welfare State, um dos fatores, entre outros, aliás, que levaram à crescente internacionalização. Ultrapassados certos limites, a

⁴⁴ A racionalização e a simplificação dos processos de trabalho através da eliminação de tempo e movimentos necessários exigiram transformações na forma de vida e no comportamento da força de trabalho para além da fábrica, ou seja, impactando nas relações sociais (IAMAMOTO, 2007).

⁴⁵ Henry Ford (1863-1947) foi um importante engenheiro americano e fundador da Ford Motor Company, tendo criado e implantado o primeiro sistema de produção em série, que revolucionou a indústria automobilística por baratear os custos e diminuir o tempo de produção de automóveis padronizados. Neste sistema de produção (conhecido como fordismo), o automóvel passava por uma esteira de montagem em movimento e cada operário tinha uma função específica (peças, pneus, pintura, etc.), permitindo que o tempo de produção fosse reduzido (e assim a jornada de trabalho) e, conseqüentemente, seus custos.

internacionalização produtiva e financeira dissolveu relativamente a circularidade nacional dos processos de retroalimentação, pois, desterritorializam-se o investimento e a renda, mas o padrão de financiamento público do Welfare State não pôde [...] desterritorializar-se (OLIVEIRA, 1996, p.91).

Assim, o padrão de financiamento público começou a ser questionado, pois os investimentos estavam atrelados aos necessários ganhos fiscais correspondentes, porém, com a internacionalização parte desses ganhos passaram a ser retirados, ao passo que o uso do fundo público continuou tendo de exercer importante função.

Dessa forma, tal modelo começou a apresentar os seus limites no final da década de 60 e início da de 70,⁴⁶ após um longo ciclo de expansão, provocando uma crise que foi caracterizada de diversas formas, mas que em geral foi marcada pelo esgotamento de um longo período de acumulação, tendo entre seus traços mais característicos⁴⁷ a saturação do modelo de gestão e organização do trabalho e o questionamento ao padrão intervencionista Estatal.

Algumas medidas de estímulo chegaram a ser desenvolvidas entre 1970 e 1973, objetivando aumentar as taxas de acumulação nos países de economia desenvolvida, liderados pelos Estados Unidos. As “medidas de superexpansão” conseguiram aumentar temporariamente a acumulação, a partir de duas medidas, de um lado, a internacionalização do grande capital e, de outro, a aceleração da economia norte-americana, que transferia estímulos às outras economias através de uma abertura crescente, financiando a expansão dos setores exportadores, principalmente na Europa e no Japão (BELUZZO; COUTINHO, 1982).

⁴⁶ Os anos de 1969 e 1970 foram de recessão econômica, que foi acompanhada de medidas de “superexpansão”, de 1971 a 1973, sob a liderança dos Estados Unidos da América - EUA, que lograram êxito temporário, mas que culminaram na crise de 1974. Contudo, “[...] a despeito de todos os descontentamentos e de todas as tensões manifestas, o núcleo essencial do regime fordista manteve-se firme ao menos até 1973 [...]” (HARVEY, 2003, p. 134).

⁴⁷ Além do esgotamento do padrão de acumulação taylorista-fordista, em responder à retração do consumo, os demais traços mais evidentes da crise estrutural do capitalismo foram: (a) a queda da taxa de lucro – decorrente principalmente do aumento do preço da força de trabalho após – 45 e também da ampliação da luta de classes nos anos 60, reduzindo os níveis de produtividade do capital e acentuando uma tendência decrescente da taxa de lucro; (b) a relativa autonomia da esfera financeira frente aos capitais produtivos, em que o capital financeiro passou a ser um campo prioritário para a especulação, resultando na nova fase do processo de internacionalização; (c) a maior concentração de capitais, resultante das fusões entre empresas monopolistas e oligopolistas; (d) a crise do Estado de Bem-Estar Social e de seus mecanismos de funcionamento, provocando crise fiscal, a necessidade de retração dos gastos públicos e o deslocamento para o capital privado; (e) e a tendência generalizada de desregulamentação e flexibilização do processo produtivo, dos mercados e da força de trabalho (ANTUNES, 2007).

Entretanto, o sistema monetário internacional – que estava em crise desde 1968, pelo déficit estrutural do balanço de pagamentos norte-americano, causado pelas despesas militares (Vietnã) e pelo movimento de expansão de capitais – passou a sofrer com as pressões inflacionárias, que levaram a uma nova desvalorização do dólar, em decorrência da ampliação dos preços de matérias-primas e alimentos, acarretando pressões de custo sobre a produção (BELUZZO; COUTINHO, 1982).

Assim, a crise energética (petróleo) foi um dos aspectos cruciais da crise estrutural, porém não a sua matriz, pois as suas raízes já estavam presentes, tendo como principal indicador “[...] a queda acentuada da taxa de inversão em todos os países que lideravam a expansão [...]. Nessas condições, a quadruplicação dos preços do petróleo em outubro de 1973 funcionou simplesmente como um detonador da crise e não como sua causa [...]” (BELUZZO; COUTINHO, 1982). Dessa forma, em que pese o fato de o padrão de produção baseado no consumo de massa de bens duráveis impor alta utilização de recursos energéticos e matérias-primas e, assim, aumentar seu preço relativo, isso não explica todos os fatores que foram determinantes para a crise, a elevação da inflação e as taxas de acumulação negativas.

Partindo-se de tais premissas pode-se aferir que a crise do padrão de produção expressava, em parte, um quadro mais complexo, dado pela crise estrutural do capitalismo e pelo questionamento a ação do Estado⁴⁸. As determinações que explicam o processo de crise, apontados pela literatura econômica, são a “[...] progressiva saturação dos mercados internos de bens de consumo duráveis, a concorrência intercapitalista e a crise fiscal e inflacionária, que provocou a retração dos investimentos” (FRIGOTTO, 1996, p.73).

Desse modo, concomitantemente aos aspectos econômicos, passou-se a apontar o esgotamento do mecanismo de “regulação” do Estado de Bem-Estar Social pelo referencial Keynesiano, que lhe dava orientações e que vigorou em vários países do capitalismo avançado durante o pós-guerra, principalmente na Europa.

⁴⁸ Deste modo, pode-se sintetizar que “[...] o período de 1965 a 1973 tornou cada vez mais evidente a incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo. Na superfície, essas dificuldades podem ser melhor apreendidas por uma palavra: rigidez. Havia problemas com a rigidez dos investimentos de capital fixo em larga escala e de longo prazo em sistemas de produção em massa que impediam muita flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariantes” (HARVEY, 2003, p. 135).

Na Europa e nos EUA, o Estado de Bem-Estar Social foi a forma mais expressiva pela qual a sociedade capitalista buscou a regulação de conflitos sociais em torno do acesso à riqueza. [...] Ou seja, foi a solução para a crise capitalista [crise de 1929]. Depois, o mesmo Estado de Bem-Estar Social passou a ser apontado como a causa da crise (SILVA, 2004, p. 82).

Assim, as políticas estatais que financiaram o padrão de acumulação capitalista por mais de 40 anos passaram a ser fortemente criticadas, projetando a retomada do referencial teórico liberal, sob novas roupagens, o neoliberalismo; que sendo contrário aos processos de planejamento do Estado, provocou a retomada da defesa das “leis naturais do mercado”, favoráveis à redução do Estado em sua dimensão pública,⁴⁹ principalmente através de cortes nos “gastos” sociais (FRIGOTTO, 1996). De acordo com essa concepção:

[...] a solução da crise consiste em reconstruir o mercado, a competição e o individualismo. Isto significa, por um lado, eliminar a intervenção do Estado na economia, tanto nas funções de planejamento e condução como enquanto agente econômico direto, através da privatização e desregulamentação das atividades econômicas (LAURELL, 2002, p. 162).

Entretanto, o significado da desconstrução do *Welfare* está atrelado ao processo mais amplo da ofensiva do capital, ou seja, não se constitui apenas numa resposta a “crise do padrão de financiamento público”, mas assinala a liquidação do “capitalismo democrático” que vigorou por trinta anos, revelando a incompatibilidade de uma conexão durável entre dinâmica capitalista, supressão de pobreza absoluta e redução de desigualdades. Ela indica que o capitalismo contemporâneo mostra-se cada vez menos capaz de suportar reformas viabilizadoras da ampliação de direitos sociais (NETTO, 2006).

Desse modo, as crises de 1929 e dos anos 70 expressam os processos de crises cíclicas, as quais possuem a mesma gênese estrutural, porém materialidades específicas (FRIGOTTO, 1996). Assim, a crise do modo de produção capitalista dos anos 70 possui raízes históricas, compostas por desdobramentos realizados para o enfrentamento da crise precedente, expressando, contraditoriamente, as estratégias utilizadas para a superação da crise de 1929. Ou seja, diante de uma situação de crise o capitalismo

⁴⁹ Esse modelo teve nos governos de Thatcher, na Inglaterra, e Reagan, nos Estados Unidos, suas âncoras básicas (FRIGOTTO, 1996; OLIVEIRA, 1996).

encontra formas de enfrentá-la de maneira a não afetar seus pilares essenciais, objetivando reorganizar e manter a ordem, utilizando-se para isso de novos e antigos mecanismos.

Partindo de tais premissas, no próximo subitem abordar-se-á o processo de reorganização do modo de produção capitalista ocorrido a partir da década de 70, por meio de um conjunto de transformações processadas nas formas de produção e gestão do trabalho, no referencial teórico de regulação e no papel do Estado.

2.2.3 A ascensão do referencial (neo) liberal: a garantia de direitos sociais colocada em xeque

Na contratendência da crise, em meados da década de 1970 iniciou-se um processo de reorganização do modo de produção capitalista, das formas de produção e gestão do trabalho e de seu referencial teórico, ideológico⁵⁰ e político de manutenção da ordem e da acumulação, dado pelo referencial neoliberal. Cabe ressaltar que o *ajuste neoliberal* não diz respeito somente à dimensão econômica, mas “faz parte de uma redefinição global do campo político institucional e das relações sociais” (SOARES, 2000, p. 12), o que impactou em modificações no papel do Estado e, em um intenso processo de reestruturação da forma de organização do trabalho e de acumulação do capital.

Diante de um cenário de crise, o neoliberalismo foi apresentado como a “única solução possível”⁵¹, centrando-se nas virtudes do mercado e da democracia liberal e criticando as formas de intervenção do Estado e seus gastos sociais. Trata-se de uma “nova ortodoxia econômica”, contrária aos excessivos gastos governamentais com as políticas sociais, a regulação do mercado pelo Estado e a proteção social pública (PEREIRA, 2000).

⁵⁰ “No plano ideológico, por meio do culto de um subjetivismo e de um ideário fragmentador que faz apologia ao individualismo exacerbado contra as formas de solidariedade e de atuação coletiva e social” (ANTUNES, 2005, p.86).

⁵¹ Enquanto solução à crise econômica, a tese neoliberal era conhecida desde meados da década de 40, quando teve início um movimento de ataques políticos e teóricos contra as políticas keynesianas. O idealizador desse movimento foi o Economista Friedrich August Von Hayek, que proferiu de maneira crítica os perigos da regulação do mercado pelo Estado, na obra *O caminho da Servidão*. Apoiado por outros seguidores, enquanto liberal articulado às questões industriais e especificamente urbanas da Inglaterra, Hayek propôs uma teoria monetarista fundamentada na exaltação do mercado concorrencial e na eliminação da intervenção estatal no campo econômico, desfazendo-se dos ideais de justiça social e do sistema de proteção social sustentados pelas políticas keynesianas.

A Inglaterra e os Estados Unidos da América foram os dois países a liderar a adoção no modelo, que consistia basicamente na aplicação de um receituário que previa a eliminação do Estado como agente econômico, a redução do tamanho e dos gastos sociais e a liberalização do mercado.

Como resposta à sua crise de acumulação, a nova fase do modo de produção capitalista começou a tomar forma em nível mundial, em meados dos anos 80 do século XX, assentada em um novo paradigma técnico-produtivo, como parte do desenvolvimento da economia mundial, impulsionado pela terceira onda produtiva. Buscava-se, assim, a retomada de um novo ciclo de crescimento e a recomposição das margens de lucro, tendo sido fundamental para tanto a introdução da flexibilização dos fatores produtivos e o surgimento de novas necessidades de produção e consumo em escala global.

A partir do início da década de 1970, como resposta do capital à sua própria crise, iniciou-se um processo de reorganização produtiva em escala global, ainda que de modo bastante diferenciado, bem como de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal, da qual a era Thatcher-Reagan foi a expressão mais forte. A isso se seguiu também um intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho, com o intuito de dotar o capital do instrumental necessário para tentar repor os patamares de expansão anteriores (ANTUNES, 2005, p.85).

Dessa forma, o capitalismo buscou um novo reordenamento mundial, buscando garantir as condições para a continuidade da acumulação crescente. Essas modificações aconteceram em um contexto de mundialização do capital, em que a financeirização⁵² da economia foi considerada a detentora das condições necessárias para o capital recompor seus patamares de acumulação, através de um processo de produção flexível, ou, como apontada na literatura econômica, a “acumulação flexível”⁵³, em que o capital “[...] expande sua face financeira integrando grupos industriais associados às

⁵² O processo de mundialização da “sociedade global” foi impulsionado pelos organismos multilaterais e acionado pelos grandes grupos industriais transnacionais ligados ao mundo das finanças, tendo como suporte “[...] instituições financeiras que passam a operar com o capital que rende juros (bancos, companhias de seguros, fundos de pensão, fundos mútuos e sociedades financeiras de investimento), apoiadas na dívida pública e no mercado acionário das empresas” (IAMAMOTO, 2007, p.107).

⁵³ A acumulação flexível “[...] é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo” (HARVEY, 2003, p.140).

instituições financeiras que passam a comandar o conjunto da acumulação” (IAMAMOTO, 2007, p. 21).

A partir desse conjunto de transformações, a busca pelo aumento da riqueza quantitativa, através dos investimentos financeiros, tornou a relação social do capital com o trabalho aparentemente invisível.⁵⁴ Cresceram as desigualdades e o número de indivíduos destituídos de seus direitos civis, políticos e sociais, modificando-se as formas de gestão e organização do trabalho e também alterando-se as relações entre Estado e sociedade civil (IAMAMOTO, 2007).

A adoção dessas medidas trouxeram como implicações um conjunto de impactos sociais e econômicos, como a recessão e o desemprego, trazendo consequências para os países que se configuram como centro dominante do capitalismo industrial, bem como, para o resto do mundo e, dentre estes, os países que compõem a América Latina⁵⁵ (SOARES, 2000).

Nesse contexto, a acumulação flexível implica diretamente em altos níveis de desemprego estrutural, rápida destruição e reconstrução de habilidades, ganhos modestos de salários reais e o retrocesso do poder sindical (HARVEY, 2003). Com relação ao mercado de trabalho, compreende-se que o mesmo passou por uma radical reestruturação, trazendo impactos à classe trabalhadora⁵⁶.

Nesse bojo, a *superpopulação relativa*, criada pela lei geral de acumulação e considerada *base de toda a acumulação capitalista*, longe de estar saturada em função de particularidades históricas peculiares à época em que foi formulada, atualiza-se.

[...] A dinâmica de integração/expulsão da força de trabalho, a partir da década de 90 do século passado, volta a criar, continuamente, e em grande escala – mesmo nos países centrais e com uma força ainda maior na periferia capitalista – uma massa populacional de desocupados e trabalhadores instáveis que Marx com certeza denominaria *superpopulação* (MARANHÃO, 2006, p. 25, grifos do autor).

⁵⁴ O capital que rende juros, cunhado por Marx de *capital fetiche*, apresenta-se como uma fonte autocriadora de valor, obscurecendo, assim, as raízes da origem de sua acumulação, ou seja, a apropriação do trabalho excedente – a mais-valia (IAMAMOTO, 2007).

⁵⁵ As particularidades e consequências da adoção das recomendações neoliberais na América Latina serão abordadas no capítulo 3.

⁵⁶ Diante da forte volatilidade do mercado, do aumento da competição e do estreitamento das margens de lucro, os patrões tiraram proveito do enfraquecimento do poder sindical e da grande quantidade de mão-de-obra excedente (desempregados ou subempregados) para impor regimes de trabalho mais flexíveis (HARVEY, 2003, p. 143).

Com o intuito de criar uma economia mundializada, o atual padrão de acumulação capitalista tem desenvolvido mecanismos de expansão da mais-valia produzida, com a ampliação do trabalho abstrato, destituição dos direitos da classe trabalhadora, prolongamento da jornada e/ou da intensidade do trabalho sem a correspondente elevação salarial, visando incrementar os capitais ociosos e atingir superlucros. Assim, a criação de uma superpopulação relativa permanece sendo fator fundamental para a constituição de uma economia global, em função da existência de uma ampla oferta de mão-de-obra ociosa para ocupar os novos postos de trabalho, empurrando os salários dos trabalhadores ativos para baixo. (MARANHÃO, 2006).

No âmbito da produção, tem-se o avanço da reestruturação produtiva, com a fusão de grupos empresariais e o incremento em ciência e tecnologia, que propiciaram a modernização da cadeia produtiva com tecnologias poupadoras de trabalho e a introdução de inovadores métodos de organização e gestão, ampliando assim a força de trabalho supérflua, reafirmando, portanto, a lei geral de acumulação (MARANHÃO, 2006).

Nesse contexto, a inserção subalterna dos países periféricos na economia mundializada abriu espaço para uma “neocolonização predatória”, por meio da ampliação da força de trabalho excedente, em decorrência do desenho da política macroeconômica após décadas de governos neoliberais, o que contribuiu para o incremento da superpopulação relativa, ao jogar na ociosidade forçada significativa parcela de trabalhadores (MARANHÃO, 2006).

Contudo, contraditoriamente o modo de produção capitalista conseguiu se afirmar como sistema mundial de produção de mercadorias não por sua característica de excluir pessoas e gerar desemprego – embora a criação de uma imensa massa de trabalhadores excedentes seja fundamental para possibilitar a acumulação de capital –, mas pela “[...] sua capacidade de criar condições de integrar na produção e consumo de mercadorias uma imensa quantidade de seres humanos” (MARANHÃO, 2006, p. 33), garantindo a sua contínua renovação.

Em decorrência de tal dinâmica, “[...] os países periféricos têm se transformado em imensos reservatórios de força de trabalho barata e precária para as megacorporações transnacionais. Ou seja, a pauperização dos trabalhadores se

transforma em mais um item introduzido no rol de oferta de mercadorias [...]” (MARANHÃO, 2006, p. 35).

Com relação ao desmonte da dimensão pública do sistema de proteção social, identificou-se cortes no uso do fundo público no enfrentamento das manifestações da questão social, utilizando-se como argumento os “excessos” da intervenção do Estado no mercado e na sociedade, o que se traduziu em carência de recursos para dar conta das desigualdades e no incremento das privatizações nas esferas da produção e das instituições sociais públicas, demarcando, dentre outros aspectos, o crescimento do terceiro setor e das fundações de direitos privado (COUTO, 2006).

Assim, as recomendações para o enfrentamento da crise estavam atreladas à redução do papel do Estado, principalmente no que refere às suas funções públicas e sociais, através do entendimento de que “[...] o mercado é o melhor mecanismo dos recursos econômicos e da satisfação das necessidades dos indivíduos” (LAURELL, 2002, p.161).

Sob o viés do referencial teórico neoliberal, a concepção das políticas sociais relaciona-se à subsistência em detrimento da perspectiva de direito social, passando a ser consideradas, a partir dessa concepção, geradoras de custos excessivos ao Estado. Essa tendência de desresponsabilização e desfinanciamento da proteção social através da focalização da população-alvo articula-se com as idéias de funcionamento restrito do Estado, de responsabilização do indivíduo pela sua condição, de valorização dos serviços privados e de organizações da sociedade civil.

Esses tempos e processos particulares afetaram a participação do Estado na prestação direta de serviços sociais e no seu financiamento por meio de impostos diretos e indiretos, com distintos graus de progressividade. A política social, submetida aos ditames da política econômica, é redimensionada ante as tendências de privatização, de cortes nos gastos públicos para programas sociais, focalizados no atendimento à pobreza e descentralizados na sua aplicação (IAMAMOTO, 2007, p.147).

Esse deslocamento da atenção à questão social da esfera pública para a dimensão privada é um dos traços perceptíveis da concepção neoliberal no campo específico do bem-estar social, tendo em vista que “[...] os neoliberais sustentam que ele pertence ao âmbito privado, e que as suas fontes ‘naturais’ são a família, a comunidade e os serviços

privados. Por isso, o Estado só deve intervir com o intuito de garantir um mínimo para aliviar a pobreza [...] (LAURELL, 2002, p. 163).

Dessa forma, a desregulamentação das políticas públicas e dos direitos sociais utiliza-se como pressuposto a transferência da atenção à pobreza para a iniciativa privada ou individual, impulsionada por motivações solidárias, submetida ao arbítrio do indivíduo isolado e não à responsabilidade pública do Estado (IAMAMOTO, 2004). Assim, através do apelo à solidariedade, ocorre o deslocamento da responsabilidade pelas ações sociais à sociedade civil, como uma das formas político-ideológicas de conformação e mascaramento das contradições engendradas por esta etapa do modo de produção capitalista. As reformas orientadas para o mercado em detrimento do campo social implicam em:

[...] desregulamentação de direitos, no corte dos gastos sociais, em deixar milhões de pessoas à sua própria sorte e “mérito” individuais – elemento que também desconstrói as identidades, jogando os indivíduos numa aleatória e violenta luta pela sobrevivência. Assinala-se, então, que o caráter da organização do trabalho na revolução tecnológica em curso é desagregador da solidariedade de classe e regressivo (BEHRING, 2003, p.37).

Entretanto, passadas mais de três décadas da compreensão dada à crise pelo conjunto de argumentações do referencial neoliberal – relacionadas à demasiada interferência do Estado, à garantia dos ganhos de produtividade, à estabilidade dos trabalhadores e às despesas sociais – identifica-se que não foi levada em consideração a dimensão estrutural que compunha àquela (e demais) crise, pois a mesma é “[...] um elemento constituinte, estrutural, do movimento cíclico da acumulação capitalista, assumindo formas específicas que variam de intensidade no tempo e no espaço” (FRIGOTTO, 1996, p.62).

Sob esse aspecto, há um certo consenso no pensamento crítico de que após o longo ciclo expansivo do segundo pós-guerra aos anos 70 do século passado, sucede-se um ciclo longo de caráter recessivo do capitalismo em escala mundial, ao qual, em diferentes níveis, o mesmo permanece imerso. Isso se deve a desregulamentação promovida pelos novos espaços de valorização do capital, por meio da transferência de capitais do setor produtivo ao financeiro, com a transferência de capitais para o setor

especulativo, em que aparentemente encontram-se melhores condições para o ganho e acumulação. Entretanto,

A hegemonia do capital financeiro, por sua vez, representa um freio à expansão da produção, ao mesmo tempo em que agudiza a contradição entre a produção e o consumo. O capital financeiro, ao viver da compra e venda de papéis, não tem interesses na extensão do mercado popular de consumo, nem na geração de empregos. Tem assim dificuldades de gerar suas próprias bases sociais de apoio, salvo setores mais restritos da classe média alta. Daí também seu esgotamento relativamente prematuro, ao desembocar em derrotas políticas (SADER, 2011, p. 01).

A crise econômica manifesta a partir do ano de 2008 não está sendo considerada uma crise cíclica tradicional do capitalismo nas suas possibilidades de lucratividade, devido as suas características específicas, que a tem levado a sucessivas e reiteradas crises, em um primeiro momento em função da liquidez e capital fictício americano (imobiliário e bolsa de valores). Como resultante dessa desestabilização na movimentação financeira, ampliou-se a necessidade de intervenção do Estado no intuito de estabilizar a “anarquia dos mercados” e contribuir para a superação da crise. Porém, a recomposição do setor financeiro não tem se mostrado suficiente para dar conta de um longo processo recessivo que se instaurou nas economias dos países centrais do capitalismo, ou seja:

No primeiro momento, a crise – que significativamente apareceu no setor financeiro, mediante créditos fictícios, que finalmente explodiram e deram início a um processo recessivo do conjunto das economias do centro do capitalismo – foi combatida com a recomposição do setor financeiro, privilegiado nos apoios governamentais. Os governos salvaram os bancos, acreditando que os bancos salvariam os países, abandonados à anarquia dos mercados especulativos (SADER, 2011, p. 02).

Partindo da compreensão da teoria marxista, a atual crise econômica deve ser vista como resultante alcançado com o limite do processo pelo qual o capital obtinha parte de sua rentabilidade por meio do capital fictício. Assim, a crise financeira iniciada em 2008 nos Estados Unidos foi, em verdade, uma manifestação de um problema estrutural do modo de produção capitalista que, a partir dos anos 1960 apresentou uma

baixa acentuada na remuneração dos capitais nos principais países do mundo, representando o colapso de uma fase especulativa (CARCANHOLO, 2010).

Nessa perspectiva, a atual crise do capitalismo está tendo um caráter prolongado, em meio a instabilidades econômicas e políticas mundiais, especialmente em países da comunidade européia, os quais têm buscado enfrentá-la, visando retomar os seus patamares de acumulação, contexto no qual, contraditoriamente ao que vinha sendo proposto, o uso do fundo público passa a ser estratégico.

Diante desse contexto internacional, os principais países da América Latina privilegiaram, dentre outros aspectos, a integração regional, como forma de resistir à crise econômica e, assim, têm conseguido enfrentar a recessão, embora diminuindo o ritmo de crescimento. Do ponto de vista político em geral, vê-se a confirmação da tendência de governos progressistas que, por meio de políticas sociais, conseguem amplo apoio popular, tendo sido reeleitos ou eleitos seus sucessores⁵⁷ (SADER, 2011).

Finalizando-se este capítulo resta sinalizar que buscou-se tratar das contradições e desdobramentos da complexa relação entre Estado e a sociedade, das transformações operadas no modo de produção capitalista e, das características assumidas pelas políticas sociais em cada período.

Inicialmente, realizou-se uma breve retomada das transformações societárias ocorridas da passagem do século XIX às alterações processadas no século XX, em que a conjuntura de acirramento da concorrência capitalista trouxe impactos nas manifestações da questão social que determinam o seu reconhecimento e a constituição dos direitos na sociedade de classes e, nesse bojo, foram tratadas as funções assumidas pelo Estado e pelas políticas sociais.

Posteriormente, foram sintetizadas as fases de desenvolvimento do modo de produção capitalista, a partir das configurações do pensamento econômico, compreendendo que os mesmos incidem diretamente na configuração do Estado e das políticas sociais, a partir das três vertentes que nortearam os períodos.

No próximo capítulo, abre-se espaço para a análise da América Latina, na trajetória histórica do Estado e das características assumidas pelas políticas sociais na

⁵⁷ Tais aspectos serão tratados no próximo capítulo, abordando-se o papel das economias dos países da América Latina no conjunto das economias do primeiro mundo, bem como a tendência neodesenvolvimentista em curso em governos progressistas de países da região latino-americana neste início de século XXI.

região, em meio às transformações econômicas e sociais enfocadas neste capítulo, evidenciando as particularidades sócio-históricas, políticas e econômicas da região.

3 POLÍTICA SOCIAL E ESTADO NA AMÉRICA LATINA: PARTICULARIDADES DE SUA CONFIGURAÇÃO HISTÓRICA E DE SUAS TRANSFORMAÇÕES ECONÔMICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS

A América Latina registra em sua historiografia diversas tentativas de adequação às necessidades internas de desenvolvimento do modo de produção capitalista e às determinações mundiais provenientes da sociedade de mercado. Tais estratégias implicaram em modificações nas relações entre Estado, sociedade e economia. O presente capítulo propõe-se a analisar tais transformações societárias, em meio às particularidades da região latino-americana.

Inicia-se evidenciando o papel das economias dos países da América Latina no conjunto das economias do primeiro mundo e posteriormente trata-se de suas implicações na trajetória histórica do Estado e nas características assumidas pelas políticas sociais na região. Em seguida, situa-se o período de transição democrática e de reconhecimento dos direitos sociais em meio a uma conjuntura particular de resistência ditatorial, com a posterior introdução das medidas de ajuste de cunho neoliberal, em que destaca-se alguns traços constituintes das políticas sociais sob o seu direcionamento.

Finaliza-se o capítulo retratando o surgimento de um paradigma regionalista, assentado na integração política, social e econômica entre os países da América do Sul, que pretende retomar o papel intervencionista do Estado e que vem sendo denominado de novo desenvolvimentismo.

3.1 DEPENDÊNCIA, SUPEREXPLORAÇÃO DO TRABALHO E POLÍTICAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA

Analisar as particularidades da região latino-americana, em suas múltiplas determinações operadas no modo de produção capitalista, requer reconhecer as características marcantes de sua conformação econômica e social, em que se reconhece a dependência⁵⁸ como um traço singular ao longo do estabelecimento dos diferentes arranjos políticos e no desenvolvimento das políticas sociais. Assim, neste item busca-

⁵⁸ Cabe destacar que tal ângulo de análise foi reconhecido e tornou-se objeto de investigações pelo programa de pesquisa do Instituto de Estudos Latino-Americanos da Universidade Federal de Santa Catarina (IELA/UFSC), - sendo explicitado na produção que serviu de referência: PAIVA; OURIQUES (2006).

se analisar como os projetos construídos nos países centrais chegam aos periféricos e as versões e características que assumem.

Para tanto, inicia-se com uma abordagem histórica acerca do papel das economias dos países da América Latina no conjunto das economias do primeiro mundo, destacando-se os condicionantes da dependência, para posteriormente tratar de seus desdobramentos nas características assumidas pelas políticas sociais na região.

3.1.1 Papel das economias dos países da América Latina no conjunto das economias do primeiro mundo: condicionantes históricos da dependência

As duas primeiras décadas do século XX alteraram a estrutura produtiva mundial, e dentre estes se incluem os países da região latino-americana, implicando em novas questões políticas e sociais que determinaram a mudança na relação Estado/sociedade, especialmente com o declínio do modelo primário-exportador⁵⁹, em consequência das transformações operadas no sistema econômico mundial após a I Guerra Mundial.

Diante disso, “o continente viveu cinco décadas de contínuo desenvolvimento econômico que compuseram um ciclo longo expansivo, desde os anos 1930, quando foram postas em prática distintas formas de reação à crise de 1929, até o esgotamento do modelo primário-exportador e da hegemonia liberal” (SADER, 2009, p. 49).

Na América Latina, até então, as exportações representavam “[...] praticamente a única componente autônoma do crescimento da renda, como também o setor exportador representava o centro dinâmico de toda a economia” (TAVARES, 2000, p. 220); diferentemente das economias centrais, em que as exportações, embora importantes não detinham a exclusiva responsabilidade pelo crescimento da economia, pois ocorria a combinação das variáveis interna e externa, permitindo que “[...] o aproveitamento das oportunidades do mercado exterior se desse juntamente com a diversificação e integração da capacidade produtiva interna” (TAVARES, 2000, p. 220).

No entanto, o desequilíbrio externo fez com que a maior parte dos países da região adotasse uma série de medidas a fim de defender o mercado interno dos efeitos da crise no mercado internacional. Essas medidas consistiam basicamente em

⁵⁹ Ver o estudo sistematizado de Tavares (2000), em que aborda os antecedentes, o auge e o declínio do modelo de substituições das importações.

“restrições e controle das importações, elevação da taxa de câmbio e compra de excedentes ou financiamento de estoques, visando antes defender-se contra o desequilíbrio externo do que estimular a atividade interna” (TAVARES, 2000, p. 223).

Com a perda da importância relativa do setor externo⁶⁰ conseguiu-se substituir parte dos bens que antes se importavam, aumentando a participação da atividade interna na formação da renda nacional, tornando-se vigente um novo modelo de desenvolvimento, em que se procurou repetir, em condições sócio-históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos.

Desenvolveram-se projetos econômicos de industrialização substitutiva de importações em alguns países – de forma mais concentrada no México, na Argentina e no Brasil, mas também, ainda que menos marcada, na Colômbia, no Peru e no Chile. Esses processos vieram acompanhados de projetos político-ideológicos de caráter nacional, que fortaleciam a classe trabalhadora, os sindicatos e as forças partidárias de caráter nacional, assim como de ideologias e identidades nacionalistas. Ao mesmo tempo, constituíram-se novos blocos sociais no poder (SADER, 2009, p. 49).

O processo de substituição de importações, caracterizado como “[...] um processo de desenvolvimento interno que tem lugar e se orienta sob o impulso de restrições externas e se manifesta, primordialmente, através da ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial” (TAVARES, 2000, p. 230), foi viabilizado, portanto, pela presença maciça do Estado no processo produtivo e na regulação social, pois compreendia-se que para alcançar o crescimento econômico os países pobres deveriam implantar idêntico processo de industrialização desenvolvido na Europa, nos Estados Unidos ou na União Soviética. Ou seja, “[...] para alcançar o modelo, o imperativo que se apresentava às sociedades subdesenvolvidas era a ‘modernização’, entendida tanto em nível de sociedade quanto dos comportamentos individuais” (ROTTA, 2007, p. 337).

Essa concepção encontrou guarida nos países latino-americanos, que a partir de alianças com o capital internacional aceleraram seu processo de industrialização e modernização. Todavia, tal projeto ancorava-se em um “desenvolvimento dependente”

⁶⁰ Cabe destacar que “[...] o setor externo não deixou de desempenhar papel relevante em nossos países; apenas houve uma mudança significativa nas suas funções. Em vez de ser o fator diretamente responsável pelo crescimento da renda, através do aumento das exportações, sua contribuição passou a ser decisiva no processo de diversificação da estrutura produtiva, mediante importações de equipamentos e bens intermediários” (TAVARES, 2000, p. 224).

que manteve sua continuidade e teve retardado seus questionamentos até o final da década de 1970, durante a sucessão de golpes militares (ROTTA, 2007).

Essa condição de dependência dos países periféricos diante da acumulação de capital em determinadas regiões é que a teoria da dependência⁶¹ se propôs a analisar e problematizar. Sob esse aspecto, cabe salientar que a nomenclatura economia periférica costuma ser utilizada para denominar um país ou região que apresente:

[...] instáveis trajetórias de crescimento, forte dependência de capitais externos para financiar suas contas-correntes (fragilidade financeira), baixa capacidade de resistência diante de choques externos (vulnerabilidade externa) e altas concentrações de renda e riqueza. Isso caracterizaria o subdesenvolvimento dessas economias (CARCANHOLO, 2009, p. 251).

A percepção convencional tende a conceber a situação de subdesenvolvimento como sinônimo de ausência de desenvolvimento, ou seja, “atraso” em relação às experiências de economias avançadas, o que tornaria possível extrair das mesmas seus modelos (medidas corretivas) a fim de superar o atraso e atingir seus patamares de desenvolvimento (CARCANHOLO, 2009).

Tal compreensão considera as situações de desenvolvimento e subdesenvolvimento como fenômenos quantitativamente diferenciados. Porém, ao contrário de tal perspectiva,

A dialética do desenvolvimento assim percebida concebe que o subdesenvolvimento de alguns países/regiões resulta precisamente do que determina o desenvolvimento dos demais. [ou seja], a lógica de acumulação de capital em escala mundial possui características que, ao mesmo tempo, produzem o desenvolvimento de determinadas economias e o subdesenvolvimento de outras (CARCANHOLO, 2009, p. 252).

Nessa perspectiva, as citadas características de uma economia periférica “[...] possuem um caráter estrutural, determinado pela própria condição de dependência, não

⁶¹ Refere-se à teoria da dependência na sua versão marxista, encontrada na obra “Dialética da dependência”, de Marini, Ruy Mauro, lançada originalmente em 1973, que “[...] propõe uma reinterpretação da história do capitalismo, colocando no centro a contribuição da América Latina e de outras regiões semelhantes, que no pensamento dominante eram depreciadas com termos como “atraso”, “estorvo” ou “subdesenvolvimento” (CECEÑA, 2009, p. 41). Nesta obra, Marini (1973, p. 101) postula que “o fundamento da dependência é a superexploração do trabalho” (nome que concede ao processo de violação do valor da força de trabalho), e assim, identifica o núcleo central de como se reproduz o capitalismo dependente.

passíveis de superação/solução pelo mero manejo ‘adequado’ do instrumental de política econômica” (CARCANHOLO, 2009, p. 252). Ou seja:

[...] a dependência representa uma situação em que a estrutura socioeconômica e o crescimento econômico de uma região são determinados, em sua maior parte, pelo desenvolvimento das relações comerciais, financeiras e tecnológicas de outras regiões. A dependência é gerada e reproduzida a partir da internacionalização capitalista e de sua tendência a concentrar e centralizar os excedentes que resultam da acumulação mundial nos centros dinâmicos do sistema mundial (SANTOS, 1991, p. 105).

Diante disso, o subdesenvolvimento não seria um primeiro estágio rumo à condição desenvolvida, o que poderia ser simplificada representado por uma linha ascendente, mas, ao contrário, é “[...] característica antagônica e complementar⁶² ao processo de desenvolvimento dentro de uma mesma lógica global de acumulação capitalista” (CARCANHOLO, 2009, p. 253). Em outras palavras, o desenvolvimento e o subdesenvolvimento só podem ser explicados através da compreensão das próprias leis gerais do capitalismo⁶³, tratadas no capítulo anterior.

Sob esse aspecto, pode-se considerar que o capital se reproduz de maneira particular nos países de capitalismo central (OSORIO, 2006). Esses países precisaram incorporar de maneira ativa os trabalhadores para a sua realização, pois necessitavam do mercado interno para a ampla produção que a elevação da produtividade gerava, razão pela qual tornava-se imperativo criar as condições para aumentar a exploração e, ao mesmo tempo, elevar o consumo dos trabalhadores.

Alguns aspectos incidiram diretamente e tornaram possível tal alteração nos países do capitalismo central, como as transformações produtivas – ou como de praxe denominadas revoluções tecnológicas –, assim como pela ativa incorporação da América Latina no mercado mundial, como região produtora de alimentos, pois isso “[...] barateou elementos do capital variável e incidiu na redução do tempo de trabalho

⁶² Desenvolvimento e subdesenvolvimento constituem “[...] um par dialético marcado pelo antagonismo e pela complementaridade. [...] Antagonismo, justamente por tratar de situações distintas dentro da lógica de acumulação capitalista mundial, mas complementaridade por serem necessariamente elementos constituintes dessa lógica” (CARCANHOLO, 2009, p. 253-254).

⁶³ Nessa perspectiva, Sader (2009) destaca que a principal originalidade da obra de Ruy Mauro Marini, está na sua capacidade de compreender a constituição das nossas formações sociais de forma indissolúvelmente intrincada com a constituição do sistema capitalista internacional, no interior da qual nascem, como um de seus elementos constitutivos e, ao mesmo tempo, condicionados por esse tipo de inserção subordinada.

necessário nas economias centrais, no momento em que as exportações regionais de matérias-primas operavam no sentido de baratear o capital constante” (OSORIO, 2009, p. 181).

Dessa forma, a América Latina desempenhou um papel fundamental aos países do capitalismo central no século XIX, no momento em que a concentração de riquezas permitiu gerar novos modos de produzir – através da invenção de máquinas e da substituição relativa do trabalho vivo, a qual marca o surgimento da grande indústria e o estabelecimento das bases para a divisão internacional do trabalho – devido à sua capacidade para “[...] criar uma oferta mundial de alimentos, que aparece como condição necessária de sua inserção na economia capitalista internacional, se acrescentará logo a de contribuir para a formação de um mercado de matérias-primas industriais, cuja importância cresce em função do próprio desenvolvimento industrial” (MARINI, 1973, p. 20).

Com isso não somente os custos de produção foram diminuídos em função da diferença de preços relativos, mas também a contribuição em grãos e alimentos permitiu desvalorizar a força de trabalho e, com isso, dar um salto de qualidade na produção e nos mecanismos de extração da mais-valia. Assim:

[...] a participação da América Latina no mercado mundial contribuirá para que o eixo da acumulação na economia industrial se desloque da produção de mais-valia absoluta para a produção de mais-valia relativa. [...] o desenvolvimento da produção latino-americana, que permite à região contribuir para essa mudança qualitativa nos países centrais, se dará fundamentalmente com base em uma maior exploração do trabalhador. Esse é o caráter contraditório da dependência latino-americana, que determina as relações de produção no conjunto do sistema capitalista [...] (MARINI, 1973, p. 23).

A geração das condições e possibilidades para a extração da mais-valia relativa sustentam-se a partir da implantação de um sistema de extração da mais-valia absoluta em amplas regiões do mundo, dentre as quais a América Latina. Nessa relação reside a essência da dependência, ou seja, “[...] na profunda contradição que aparece como consequência do contraste entre a capacidade produtiva do trabalho nos países que se situam no centro do sistema capitalista (consumidores de “bens de salário”) e a superexploração do trabalhador nos países periféricos (consumidores de “bens de produção” dos países centrais)” (GANDÁSEGUI, 2009, p. 267-268).

Tais elementos constitutivos que conformam as particulares formas de reprodução do capitalismo nos países da América Latina demarcam a inserção subordinada que sua economia representa no conjunto das economias. Assim, contraditoriamente, o desenvolvimento da produção latino-americana – que permitiu à região contribuir qualitativamente com os países centrais –, deu-se fundamentalmente com base em uma maior exploração do trabalhador, tendo em vista que:

[...] a produção latino-americana não depende, para a sua realização, da capacidade interna de consumo. Assim, dá-se a partir do ponto de vista do país dependente, a separação dos dois momentos fundamentais do ciclo do capital – a produção e a circulação de mercadorias – cujo efeito é fazer com que apareça de maneira específica na economia latino-americana a contradição inerente à produção capitalista em geral, quer dizer, a que opõe o capital ao trabalhador enquanto vendedor e comprador de mercadorias (MARINI, 1973, p. 50).

A partir de tais premissas pode-se aferir que quanto maior for o desenvolvimento capitalista, maior será a superexploração do trabalhador na periferia e, em particular, do trabalhador latino-americano. Tal compreensão não nega a existência de superexploração nas chamadas economias centrais, embora “[...] a diferença reside em que, nas economias dependentes, essa modalidade de exploração se encontra no centro da acumulação [...] dando origem a uma forma particular de reprodução capitalista e uma forma particular de capitalismo: o dependente” (OSORIO, 2009, p. 174-175).

Destaca-se que a situação de dependência não implica na impossibilidade de crescimento da economia dependente, bem como não é sinônimo de estagnação, mas que “[...] quanto mais cresce, no alicerce da superexploração da força de trabalho, mais aguça as diferenças específicas do capitalismo central. Dessa forma, em situação de dependência, maior desenvolvimento capitalista, com acréscimo da economia dependente, implica maior dependência [...]” (CARCANHOLO, 2009, p. 258). Ou ainda, dito de outra forma, “o desenvolvimento econômico possível na América Latina se daria somente com o aprofundamento da dependência e da desigualdade social” (SADER, 2009, p. 32).

Após evidenciar os condicionantes da dependência nas relações econômicas dos países da América Latina com o conjunto das economias do primeiro mundo, no

próximo item serão tratados seus desdobramentos nas características assumidas pelas políticas sociais na região.

3.1.2 Superexploração do trabalho e políticas sociais na América Latina: origens e desdobramentos

Conforme explicitado, no século XIX, a América Latina proveu de alimentos e de matéria-prima os países em processo de industrialização, bem como, foi a consumidora de parte desta produção industrializada. Entretanto, enquanto a inserção da América Latina oportunizou que fossem gerados os efeitos anteriormente referidos nos países de capitalismo central, os resultados na região foram diametralmente distintos.

Diante desse contexto, ocorreu a emergência⁶⁴ dos sistemas de proteção social na América Latina, tendo como condicionante as transformações que se operaram na estrutura produtiva e na inserção dos países da região no mercado internacional, levando à crise⁶⁵ do modelo primário-exportador como consequência da modernização e da diversificada estrutura socioeconômica (FLEURY, 1994).

Sob esse aspecto, relaciona-se as origens das políticas sociais públicas na América Latina com a crise econômica de 1929, período em que se inicia a interrupção da dinâmica de exportações de produtos agrícolas, pecuários e minerais que, conforme explicitado, sustentava os países do continente, empurrando-os assim rumo ao processo de substituição de importações, sendo comumente datada à década de 1930.

Até então, por tratar-se de um processo capitalista tardio, “[...] a concepção e a gestão da proteção social versavam sobre uma concepção de liberalismo não-intervencionista. Ou seja, o Estado não exercia a função ativa enquanto agente regulador da questão social, deixando ao mercado e à iniciativa privada não-mercantil esse atendimento [...]” (PERUZZO, 2007, p. 307).

⁶⁴ Ainda no século XIX, alguns países pioneiros – Chile, Uruguai, Argentina e Brasil – tiveram suas primeiras ações pertencentes ao campo das políticas de proteção social, por meio de pensões para as forças armadas, posteriormente para os servidores civis e em alguns casos professores. No entanto, tais medidas não configuraram um modelo de proteção social, pois estavam restritas aos servidores do Estado (FLEURY, 1994).

⁶⁵ Referente a essa crise, salienta-se que no período “de 1914 a 1945 as economias latino-americanas foram sendo abaladas por crises sucessivas no comércio exterior decorrente de um total de vinte anos de guerra e/ou depressões. A crise prolongada dos anos 1930, no entanto, pode ser encarada como o ponto crítico da ruptura do funcionamento do modelo primário-exportador” (TAVARES, 2000, p. 222).

Como impactos sociais do processo de industrialização, tem-se a emergência das camadas médias urbanas e do operariado, que colocaram a participação e a questão social na arena política.

A industrialização e a urbanização tiveram como resultante a expansão da classe operária e dos setores médios – profissionais e empregados que se aglutinaram em torno do aparelho de Estado – colocando na cena política o conflito distributivo entre capital e trabalho – requerendo a intervenção estatal na regulação do processo de trabalho – e o conflito político, emanado da pressão por participação das camadas médias urbanas (FLEURY, 1994, p. 177).

A resposta estatal a tais demandas foi variada entre os países, desde a assimilação da proteção social como estratégia de desenvolvimento, a atenção seletiva e focalizada aos mais necessitados e a função preventiva de regulação dos conflitos entre capitalistas e trabalhadores (FLEURY, 1994).

Assim, embora tenha-se a compreensão de que os Estados latino-americanos não podem ser caracterizados na perspectiva de estado de bem-estar social – tendo em vista os elementos que distinguem⁶⁶ as sociedades latino-americanas das capitalistas desenvolvidas no processo de constituição das políticas sociais –, considera-se que existem algumas semelhanças entre a configuração histórica das políticas sociais latino-americanas e os países da Europa, já que em ambas a gênese das políticas sociais relaciona-se aos trabalhadores formais de setores selecionados e tardaram a se estender às outras categorias.

Sob esse aspecto, embora “[...] as primeiras medidas estatais de proteção social, possam estar referidas ao modelo de seguro bismarkiano, em sua estrutura institucional e sistema de financiamento [...]” (FLEURY, 1994, p. 177), a natureza das condições estruturais, organizacionais e institucionais específicas da região, particularmente o fato de não ter consolidado a sociedade salarial, implicam limitações sobre a proteção social dos trabalhadores (STEIN, 2005).

⁶⁶ Dentre os elementos de distinção entre os países desenvolvidos e os Estados latino-americanos, tem-se: (1) o processo de constituição dos Estados Nacionais e a conformação das instituições e ideologias nacionais; (2) os processos políticos, com a marca das ditaduras e outras formas de Estado autoritário, em detrimento da democracia eleitoral-representativa; (3) a estrutura de classe distinta dos países desenvolvidos; (4) o PIB *per capita* é muito mais baixo na América Latina, repercutindo na amplitude e conteúdo das políticas sociais. Além disso, deve-se reconhecer a existência de diferenças marcantes entre os próprios países latino-americanos (LAURELL, 2002).

Nessa direção, conforme o já explicitado, partilha-se da análise teórica que considera a reprodução do modelo social europeu como uma das principais contradições e problemas da região, tanto pela sua insuficiência na explicação quanto no enfrentamento à questão social nos países latino-americanos, em que a realidade singular, nos marcos da modernização capitalista, deveria estar expressa em padrões e regulações distintas dos países centrais (PAIVA; OURIQUES, 2006).

Nas economias centrais as políticas sociais, inscritas na regulação salarial formal, desempenharam um papel estratégico na manutenção da coesão social, bem como, contribuíram para a organização do mercado capitalista, ao possibilitar a participação dos trabalhadores como consumidores. Essa dinâmica distingue-se do que se processará nas economias latino-americanas, cujo eixo centrava-se na exportação da produção ao mercado mundial, não dependendo da capacidade interna de consumo para a sua realização, abrindo-se espaço para a superexploração dos trabalhadores e, nesse bojo, a não necessidade do consenso e da participação da população pela via do fornecimento das políticas sociais, determinação esta decisiva à análise das contradições que conformam a gênese das políticas sociais na América Latina (PAIVA; OURIQUES, 2006).

Para entender o desenvolvimento do capitalismo na América Latina, na periferia do sistema capitalista, é preciso recorrer ao problema da circulação dos valores de troca no processo de produção, tendo em vista que “[...] diferentemente dos países centrais, nos quais o momento da produção determina o ciclo, nos países dependentes é a circulação que ainda define o processo” (GANDÁSEGUI, 2006, p. 280). Essa distinção precisa ser levada em consideração, pois permite explicar porque a força de trabalho na periferia é objeto de superexploração (MARINI, 1973).

O modelo de acumulação de capital das sociedades dependentes latino-americanas é enfocado na sua dupla ótica, ambas intrinsecamente articuladas: *fornece fatores de produção* que permitem a reprodução de capital nas economias centrais do capitalismo e, ao mesmo tempo, condiciona as burguesias da periferia, inferiorizadas na competição pelo mercado internacional, a induzir em nossas formações o *processo de superexploração do trabalho*. Integra-se, assim, o processo de acumulação em escala mundial e o processo de acumulação em nível nacional, com as características típicas da extração do excedente que a caracteriza (SADER, 2009, p. 31, grifos nossos).

Dessa forma, estava presente um primeiro fator objetivo para colocar em prática os mecanismos da superexploração: os trabalhadores da região não constituíam um fator fundamental para a realização (consumo), já que grande parte da produção era destinada a outros mercados.

[...] como a circulação se separa da produção e se realiza basicamente no âmbito do mercado externo, o consumo individual do trabalhador não interfere na realização do produto, embora determine a taxa de mais-valia. Em consequência, a tendência natural do sistema será a de explorar ao máximo a força de trabalho do operário (MARINI, 1973, p. 49).

Assim, a especificidade do capitalismo na América Latina está no fato de que a região foi “[...] chamada para contribuir para a acumulação de capital com base na capacidade produtiva do trabalho nos países centrais, [o fez] mediante uma acumulação fundada na superexploração⁶⁷ do trabalhador. Nessa contradição está enraizada a essência da dependência latino-americana” (MARINI, 1973, P. 49).

Dessa forma, foram criadas as condições objetivas para que uma nova modalidade de capitalismo de tornasse vigente, o dependente, que fez da superexploração do trabalho um motor fundamental e condicionante de sua reprodução⁶⁸. Cabe salientar que:

A superexploração, como violação do valor da força de trabalho, não implica uma maior exploração. [...] A noção de exploração no capitalismo remete ao problema da apropriação por parte do capital de um produto excedente gerado pelos trabalhadores. A geração desse produto excedente se dá pela diferença entre o valor da força de trabalho e o valor produzido acima daquele valor. Ou, dito de outra maneira, pela existência de um trabalho acima do tempo de trabalho necessário (OSORIO, 2009, p. 175, grifos do autor).

A superexploração remete, portanto, a uma forma de exploração em que não se respeita o valor da força de trabalho, seja diretamente sobre o seu valor diário, via

⁶⁷ A categoria superexploração refere-se a “[...] uma modalidade de acumulação em que, de maneira estrutural e recorrente, viola-se o valor da força de trabalho. [Ela] busca dar conta do aspecto central da reprodução do capital dependente, isto é, no seio de formações econômico-sociais específicas, geradas pelo funcionamento do capitalismo como sistema mundial” (OSORIO, 2009, p. 171).

⁶⁸ A forma associada à condição de dependência para elevar a produção de valor é a superexploração da força de trabalho, “[...] o que implica o acréscimo da proporção excedente/gastos com força de trabalho, ou a elevação da taxa de mais-valia, por arrocho salarial e/ou extensão da jornada de trabalho, em associação com aumento da intensidade do trabalho” (CARCANHOLO, 2009, p. 255).

apropriação dos salários ou, de maneira indireta, via prolongamento da jornada ou intensificação do trabalho que mesmo estando acompanhadas de aumentos salariais acabam afetando o valor total da força de trabalho e, por seu intermédio, o valor diário do mesmo (OSÓRIO, 2009).

Nessa perspectiva é que a categoria foi formulada, para diferenciar entre uma exploração que se apoia no “aumento da capacidade produtiva” e que pode ser alcançada respeitando o valor da força de trabalho e propiciando melhores salários e maior consumo (que predomina nos países de capitalismo central), das formas de exploração que se sustentam na violação do valor da força de trabalho (que predomina nos países de capitalismo dependente) (MARINI, 1973).

Como resultante dessa lógica e os condicionantes histórico-estruturais da dependência, reforçados pela própria dinâmica de acumulação mundial, a resposta periférica para o desenvolvimento capitalista baseou-se historicamente na superexploração da força de trabalho e num aparato produtivo que se distancia das necessidades de consumo da maioria da população da região, reproduzindo, portanto “[...] a brutal fratura entre o que se produz e para quem e as necessidades do grosso da população local” (OSORIO, 2009, p. 183).

Como consequência do capitalismo periférico latino-americano ser marcado pela superexploração da mão-de-obra, diferentemente dos países de capitalismo central não houve necessidade de consenso da população para o desenvolvimento capitalista, por meio das políticas sociais, não sendo necessário o reconhecimento dos direitos sociais e a criação de um “Estado de Bem-Estar Social”, pois a adesão ao paternalismo e a assimilação das políticas sociais como caridade – concessão e não direito – funcionaram muito bem nas sociedades latino-americanas (que somente na década de 80 consegue ter reconhecidos tardiamente os direitos), atendendo aos projetos políticos e, especialmente econômicos.

[...] aqui se formou o princípio do privilégio, e não o princípio da igualdade, ou mesmo da liberdade. Basta passar os olhos nas Constituições e nas legislações para concluir que aqui se firmaram o latifúndio sem investimento, a utilização irracional e injusta da riqueza, a regalia dos militares, o assistencialismo, a caridade dos poderosos e particularmente o favor, uma das chaves da corrupção (VIEIRA, 2004, p. 77).

Dessa forma, considerar as particularidades da configuração histórica como economia exportadora – que contraditoriamente buscava expandir a produção para o mercado externo, comprimindo os níveis internos de consumo e aumentando constantemente o exército industrial de reserva –, é fundamental para a compreensão das especificidades das políticas sociais nos países latino-americanos.

Se, conforme explicitado, ao longo do século XIX a América Latina proveu de alimentos e matéria-prima os países industriais e consumiu a produção industrializada deles, na primeira metade do século XX ocorrem modificações.

Depois da crise capitalista de 1929 e principalmente após a Segunda Guerra Mundial, desenvolveu-se em vários países da região latino-americana o processo de substituição de importações, expandindo o mercado consumidor interno, liberando descontroladamente a especulação financeira nas bolsas, em privilégio aos investimentos de empresas externas (VIEIRA, 2004).

Quanto ao papel dos Estados Nacionais, novas funções compatíveis com a posição intervencionista de condutor do processo de desenvolvimento fizeram-se necessárias, como a criação das condições para o desenvolvimento da indústria (preparação de mão-de-obra, infra-estrutura, produção de máquinas e equipamentos, dentre outros). Já as políticas sociais, passaram a ser compreendidas como mecanismos capazes de impulsionar o processo de industrialização e de urbanização. Com isso, alguns direitos trabalhistas e sociais foram introduzidos, todavia,

Nesse projeto de desenvolvimento dependente as políticas sociais eram vistas muito mais como “*mecanismos de controle*” das reivindicações populares do que como direitos do cidadão. Estavam a serviço do desenvolvimento econômico e a ele atrelado, sendo mais ou menos intensas, de acordo com as necessidades da conjuntura econômica [...] (ROTTA, 2007, p. 339, grifos nossos).

Ou seja, utilizando-se dos instrumentos da política social de um lado e da legislação trabalhista por outro, conseguia-se incorporar *seletiva e controladamente* algumas frações da classe trabalhadora, sem que isso viesse a representar melhoria efetiva na distribuição da riqueza social ou trouxesse empecilhos ao padrão de acumulação.

Desse modo, os sistemas de proteção social latino-americanos abrangiam tipicamente o acesso à previdência (aposentadorias e pensões) e a serviços de saúde, que

alcançavam apenas uma parcela da população – aquela vinculada ao mercado de trabalho formal, com contratos definidos de emprego e contribuição regular aos fundos de previdência. Os demais segmentos, ou seja, os trabalhadores rurais e os urbanos da esfera informal permaneciam à margem.

É sobre essas bases estruturais que se desenvolve a luta de classes na região e a partir do que se pode interpretar os diversos projetos (ou padrões) de reprodução presentes na história posterior da América Latina, os quais se reorientaram em alguma medida nos primeiros passos do chamado modelo de industrialização, com a gestação de ramos que privilegiavam o mercado interno e a fraca incorporação de assalariados a esse mercado [...] para voltar a se aguçar a ruptura nas últimas décadas do modelo industrializador, até chegar a nossos dias, com a gestação de um padrão de reprodução que tende a privilegiar os mercados externos e o alto mercado interno [...] (OSORIO, 2009, p. 183).

Partindo-se de tais premissas, pode-se considerar que na região latino-americana conformou-se “[...] um sistema de seguridade social caracterizado pela sua fragmentação, com a existência de múltiplas instituições e regimes de contribuição e benefícios, a depender do poder de barganha de cada categoria de trabalhadores ao qual se aplicava” (FLEURY, 1994, p. 185). Em consequência disso, o sistema de proteção social foi marcado, desde o início, pela segmentação da cobertura dos serviços, representando um fator de agravamento da desigualdade social.

Já a expansão dos sistemas de proteção social, em geral, não se diferencia estruturalmente do período de constituição, pois “[...] ocorreu de forma a reforçar seu caráter fragmentado e estratificado, como parte da estratégia política de cooptação das frações mais organizadas dos trabalhadores” (FLEURY, 1994, p. 195).

Ainda no que se refere às condições estruturais da região latino-americana, deve-se considerar o alto grau de exclusão, desigualdade social e a baixa equidade com que se desempenharam historicamente as políticas sociais. Sob esse aspecto, a superexploração do trabalho pode ser considerada a base sob a qual se estruturam os padrões de proteção social na América Latina, condições essas determinantes da não universalização da proteção social.

Assim, ao mesmo tempo em que a modernização capitalista na América Latina teve na relação de dependência com o mercado externo um traço característico, as políticas sociais processadas na realidade regional também possuem [...] um conjunto de

características e determinações absolutamente específicas, delineadas pela sua formação social de tipo capitalista nos marcos do subdesenvolvimento que, mais do que em qualquer outro contexto, desnudam os limites das soluções reformistas e pseudo-integradoras [...] (PAIVA; OURIQUES, 2006, p. 171).

Diante disso, a adoção de um modelo econômico “periférico e dependente” fez com que os países latino-americanos ingressassem no mercado internacional em condições de inferioridade competitiva, tanto em função de sua modernização tardia e reduzido desenvolvimento das forças produtivas quanto pela consequente participação subordinada no mercado mundial.

Tais características do capitalismo periférico da América Latina demonstram uma assimilação das políticas sociais como *caridade/concessão*, tornando a relação com o paternalismo enraizada nas sociedades latino-americanas, pois o não reconhecimento dos direitos sociais manteve-se presente nesta latitude por mais de cinquenta anos, sendo que somente na década de 80 os mesmos tornaram-se tardiamente reconhecidos, ainda que, em que pese em boa parte no plano formal.

No entanto, o período de transição à democracia, que envolvia a ampliação de direitos sociais, contraditoriamente coexistiu com a agenda de reformas pró-mercado, em um contexto mundial marcado pelo predomínio do referencial neoliberal, repercutindo na economia, no papel do Estado e, na criação das condições para a ampla realização dos direitos proclamados, por meio das políticas sociais, aspectos que serão objeto de análise no próximo item.

3.2 CRISE ECONÔMICA E POLÍTICAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA: 40 ANOS DE UMA TRANSIÇÃO TURBULENTA

O período entre os anos 60 até finais dos anos 90 do século XX é marcado por profundas transformações na estrutura política, econômica e social da região latino-americana.

Em um primeiro momento destacam-se três aspectos determinantes. Primeiramente, as alterações no sistema político; em segundo lugar, a crise econômica do capitalismo que atinge a região nos anos 80; em terceiro lugar, o processo de

transição à democracia e reconhecimento dos direitos sociais, em meio a um adverso contexto de predomínio do referencial neoliberal (FLEURY, 1994).

Com relação às modificações no sistema político, todo o potencial acumulado com a ascensão de projetos político-ideológicos, com o fortalecimento da classe trabalhadora, dos sindicatos, das forças partidárias, das ideologias e identidades nacionais desembocou, na década de 1960, em força radical, “[...] período em que o ciclo expansivo se esgotou e se chocou com os direitos conquistados, e as ditaduras militares substituíram as democracias liberais existentes [...]” (SADER, 2009, p. 49).

Os golpes militares (Brasil, 1964; Chile, 1973; Uruguai, 1973; Argentina, 1966 e 1976), implantaram regimes autoritários, reprimindo a ação política dos trabalhadores⁶⁹. Assim, em um contexto de supressão da cidadania política eliminaram-se os canais de representação e organização das demandas sociais, acentuando-se o viés seletivo e de controle das políticas sociais, desqualificando-se as mobilizações e reivindicações populares e fortalecendo os mecanismos institucionais de controle (COUTO, 2006).

Os governos militares que tiveram lugar a partir dos anos 60 buscaram, sob a inspiração da Ideologia de Segurança Nacional, redirecionar o sistema político coma exclusão dos trabalhadores do pacto de poder, a desmobilização de suas organizações e das estruturas de representação de seus interesses, e assim dar curso à internacionalização da economia, favorecendo a entrada de capitais e financiamentos internacionais (FLEURY, 1994, p. 198).

O segundo fator responsável pelas transformações econômicas e sociais na região foi a crise econômica mundial, que atingiu a América Latina no início da década de 1980, pondo fim a um ciclo de crescimento e exigindo uma nova inserção dos países da região na divisão internacional do trabalho e na nova onda de transformação produtiva. Assim, os problemas já entrevistados ficaram plenamente expostos nesta década, que foi denominada “década perdida”, em que a região passou por uma prolongada fase de estagnação produtiva, conjugada com instabilidade financeira, onerosos pagamentos de dívida externa e submissão aos organismos financeiros internacionais (VIEIRA, 2004).

Os esforços de ajuste econômico-financeiro se desdobraram gradualmente em estratégias de reforma do Estado, de acordo com as ideias propagadas pelos adeptos do

⁶⁹ Na correlação de forças entre as classes a repressão teve papel determinante, pois sem quebrar a capacidade de defesa do movimento popular seria impensável a promoção dos interesses em disputa.

referencial neoliberal em ascensão. Na área social, a orientação neoliberal foi primeiramente adotada pelo Chile como diretriz de privatização do sistema de seguridade. Em outros países, como o Brasil, o roteiro foi inverso: buscava-se ampliar os direitos sociais e instituir um estado de bem-estar de cunho universalista. Isso se fazia ao mesmo tempo em que o repertório de reformas econômicas e institucionais era introduzido com fundamento nas ideias de primazia do mercado e redução do papel intervencionista do Estado.

Assim, na mesma época em que se afirmava o modelo neoliberal, conforme o receituário do Consenso de Washington⁷⁰, alguns países da América Latina, especialmente o Brasil, viviam uma fase de renascimento da democracia, que envolvia não apenas a instauração de um ambiente de liberdade política, mas também a ampliação do reconhecimento aos direitos sociais. Portanto, coexistindo com a agenda liberal de reformas pró-mercado, estava em pauta uma agenda democrático-social.

Tal processo de transição à democracia, em um contexto mundial marcado pelo domínio do referencial neoliberal, constitui-se o terceiro principal fator determinante das modificações econômicas e sociais ocorridas na região, no período entre meados da década de 1960 ao final de 1980.

Dessa forma, parte-se da compreensão que os anos 1980 foram marcantes e enigmáticos nos principais países da região latino-americana, em decorrência de lutas sociais pela ampliação da democracia e dos direitos sociais, bem como, particularmente no Brasil, pela crise fiscal enfrentada, que trouxe implicações econômicas e sociais, que repercutiram na adoção das medidas de ajuste e reformas pró-mercado. Tais aspectos, que marcam os aspectos conjunturais dessa década, passam a ser tratados nos próximo subitem.

Para além da abordagem histórica, situa-se a transição democrática após conjuntura particular de resistência ditatorial, em que se tem a contraditória coexistência do reconhecimento dos direitos sociais em meio à introdução da agenda neoliberal.

⁷⁰ Entende-se que o Consenso de Washington “[...] condensava e traduzia as ideias neoliberais, já hegemônicas nos países centrais, na forma de um *pacote terapêutico* para a ‘crise econômica’ da periferia capitalista” (FIORI, 2002). Consenso com aprovação e respaldo do Tesouro dos EUA e de instituições com sede em Washington. Instituições com reconhecimento público quanto ao seu vínculo ao capital hegemônico internacional (Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Organização Mundial do Comércio (OMC)).

3.2.1 A “**década perdida**”: a contraditória coexistência da agenda democrático-social com a agenda neoliberal

Dois fenômenos simultâneos caracterizaram a América Latina nos anos 1980. De um lado a economia, que vivenciava um período de crise e endividamento externo, de outro a política, marcada pelos processos de transição à democracia.

Com relação ao primeiro fenômeno, os países latino-americanos passaram a sofrer os impactos do processo de crise econômica – que afetou inicialmente os países centrais – entre finais da década de 70 e início de 80, a qual foi transmitida aos países da região pelo comércio e financiamento, gerando endividamento e aceleração inflacionária, além de dependência ao sistema financeiro internacional pelo aumento da taxa de juros e dos acordos para renegociação e pagamentos da dívida externa. Diante disso, foram abalados os seus pilares econômicos e políticos, sendo que o seu enfrentamento requisitou mudanças que afetaram a produção e implicaram em uma nova organização do território e do Estado.

Em 1982, após mais de 30 anos de crescimento, caiu o PIB em toda a América Latina e muitos países, incluindo os maiores e mais diversificados, viram-se em dificuldades para cumprir os compromissos com os encargos da dívida externa, submetendo-se ao monitoramento do FMI e adotando políticas recessivas de ajuste que debilitaram seriamente as economias da região [...]. Os custos sociais foram imensos, com crescentes taxas de desemprego, queda nos salários reais e uma profunda deterioração das condições de vida da população da região, com um significativo aumento das desigualdades sociais (FLEURY, 1994, p. 213).

Embora os fatores determinantes fossem predominantemente externos, há que se considerar a convergência dos fatores internos, de caráter estrutural e política econômica, que repercutiram, a partir de 1980, em uma crise da dívida que afetou a América Latina e o Caribe que impactou em transformações no setor econômico, em particular ao setor industrial, bem como trouxe consequências no plano das políticas sociais (FAJNZYLBBER, 2000)

Desde então, em comum entre as produções teóricas acerca da experiência latino-americana e caribenha dos anos 1980 está o destaque ao retrocesso experimentado pela grande maioria dos países no âmbito econômico e social, em comparação a outras regiões do mundo, em particular aos países industrializados, assim

como, em relação a ela mesma, na perspectiva dos sucessos materializados nas décadas anteriores. Então, visando ilustrar a magnitude do atraso em matéria de desenvolvimento, foi cunhada a expressão “década perdida”.

Assim, em consequência ao esgotamento do modelo de industrialização, alicerçado no protecionismo estatal e nos retrocessos dos anos 1980, os países iniciaram a década de 1990 com o peso das implicações econômicas e sociais, tornando necessário o estabelecimento de mudanças, por meio da reforma do Estado, buscando vincular-se a economia de mercado. Dessa forma, “os efeitos devastadores da crise financeira e a explosão da crise da dívida externa nos anos 80 levam a um reforço do modelo que vinha sendo aplicado em alguns países desde meados da década anterior pelo Banco Mundial, o FMI e o governo dos EUA, no chamado ‘Consenso de Washington’” (SOARES, 2000, p. 14).

A partir de então, propaga-se nos países periféricos o referencial teórico neoliberal, que passou a dar sustentação às mudanças no papel do Estado. Contrário às intervenções no mercado por parte do Estado, defende a estabilidade monetária através da disciplina orçamentária, da contenção de gastos sociais e da necessária realização de reformas fiscais.

Na década de 1990, o neoliberalismo havia se estendido no continente como em nenhuma outra região do mundo. Nascido na extrema direita do Chile de Pinochet, teve outros adeptos de direita, como Alberto Fujimori no Peru, mas também conquistou forças historicamente identificadas com o nacionalismo, como o PRI mexicano, o peronismo argentino – através dos governos de Carlos Menem – e o MNR na Bolívia. A partir daí alcançou a socialdemocracia, com o Partido Socialista do Chile, a Ação Democrática da Venezuela e o Partido da Social Democracia Brasileira. Ocupou praticamente todo o espectro político do continente, da direita à esquerda, tornando-se um modelo hegemônico no conjunto da América Latina (SADER, 2009, p. 50).

Assim, conforme explicitado anteriormente, o modo de produção capitalista encontrou formas de retomar internacionalmente os seus pilares de crescimento, a partir de um conjunto de medidas na esfera econômica e social, dando vazão a “[...] uma nova etapa do capitalismo - o especulativo – na qual o capital produtivo está subsumido ao capital fictício, restringindo, significativamente, a expansão do capital substantivo na sua capacidade de remuneração” (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2010, p. 37).

Embora nos países da América Latina o desenvolvimento dessa etapa do capitalismo tenha se dado em condições particulares, dada a configuração sociopolítica da região, os países foram integrados ao movimento de internacionalização da economia e incorporados aos processos especulativos (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2010).

Concomitantemente a essa conjuntura, diversos países iniciaram um processo de transição à democracia, pondo fim aos governos militares que vigoravam na região. Cabe destacar que desde finais da década de 80 o movimento das esquerdas latino-americanas orientava-se no sentido da superação das ditaduras militares, o que culminou anos depois no resultado de eleições.

Coexistindo com a agenda de reformas pró-mercado, estava em pauta nos principais países latino-americanos uma agenda democrático-social que apontava para a expansão da cidadania, com a universalização dos mecanismos de proteção social e ampliação da democracia participativa a complementar as instituições representativas tradicionais.

A década de 1980 configura-se, portanto, como um período de transição democrática em boa parte da América Latina, marcado por reformas cujas agendas apresentavam como centro as discussões relacionadas à proteção social. A expectativa de implantação de uma democracia política associada a uma democracia social povoou os anseios das sociedades que emergiam de regimes autoritários. Buscava-se elevar as metas de universalização de direitos, combinados com acentuados graus de democratização, por meio da descentralização, transparência dos processos decisórios e ampliação da participação.

Dentre as conquistas formais⁷¹ desse período, faz-se menção aos direitos sociais, sendo que:

[...] muitos deles reconhecem na sua legislação o conceito de direitos sociais, e escolheram o seguro ou a seguridade social públicos como forma institucional de garantir assistência médica, aposentadoria, auxílios à perda da renda por acidente, doença ou maternidade e, em

⁷¹ Faz-se menção às conquistas no plano formal, embora se leve em consideração as limitações da operacionalização da seguridade social pública na América Latina, as quais podem ser divididas em três principais itens: (1) a deficiente cobertura populacional, por estar muitas vezes mediada por uma relação trabalhista estável, deixando grandes parcelas sem proteção; (2) em alguns países há sistemas de seguridade social que oferecem benefícios diferenciados, especialmente no que se refere às aposentadorias, repercutindo em uma marcante estratificação entre os beneficiários; e, (3) na quase totalidade dos países inexistente proteção econômica em caso de desemprego, assim como políticas de geração de emprego e de intervenção no mercado de trabalho (LAURELL, 2002).

muitos casos, programas de habitação, de subvenções familiares e de lazer. [...] na grande maioria dos países, o Estado é o principal responsável pela educação, em todos os seus níveis [...] (LAURELL, 2002, p. 159-160).

Essa conjuntura de ampliação dos processos democráticos e de reconhecimento dos direitos sociais ocorreu, contraditoriamente, em paralelo à reforma do Estado, por meio dos ajustes e reformas pró-mercado, com a ofensiva das políticas orientadas pelo referencial neoliberal, que marcam o campo político na década de 1990. Sob esse aspecto, “o neoliberalismo conseguiu criar um consenso em torno de suas políticas, contando com forte propaganda internacional, mas jogando também com o fantasma da inflação, o ponto de apoio fundamental na América Latina para a criminalização do Estado e a introdução de duras políticas de ajuste fiscal” (SADER, 2009, p. 45).

A partir de então, pode-se perceber um gradual esvaziamento da perspectiva de direito social que tanto demorou a ser reconhecida e, que nem mesmo chegou a ser posta em prática em sua completude, em função das orientações de recorte teórico neoliberal que tomaram forma, especialmente, “[...] com um programa de reformas que levaria à redução do aparato institucional e dos gastos sociais do Estado, bem como o redimensionamento e reorientação da política social” (ALGEBAILLE, 2005, p.88).

Tal perspectiva foi adotada por sucessivos governos na região latino-americana, como, por exemplo, no Brasil, impactando nas garantias presentes na Constituição Federal de 1988⁷².

A partir dos anos 1990, observa-se nos países da América Latina a instalação e predominância de “[...] um estado de direito que poderia ser chamado de *estado de direito democrático*, típica configuração de democracia liberal [...] O que quer dizer que está ocorrendo, *no campo jurídico-político*, a prevalência da democracia formal” (VIEIRA, 2004, p. 103, grifos do autor), ou seja, estão instaladas em sociedades muito pouco democráticas, ou até mesmo pouco mobilizadas em prol de questões democráticas.

São sociedades que passam por sérias transformações econômicas, que as levaram, [...] a uma política econômica com política social

⁷² Os avanços contidos na Constituição Federal de 1988, na definição de um novo conjunto de direitos e novos desenhos para as políticas e instituições sociais sofreram o impacto da introdução da perspectiva neoliberal adotada por sucessivos governos, traduzindo-se em pouca efetividade aos preceitos constitucionais.

direcionada a cuidar momentaneamente de indigentes, de maneira focalizada, dispersa e seletiva. Aparecem programas e diretrizes, relacionados com a política social; tais programas e diretrizes revelam somente pretensões de uma política social. (VIEIRA, 2004, p. 104).

Diante disso, na vigência do estado de direito o problema maior se expressa não em reconhecer os direitos, mas em criar as condições para a ampla realização dos direitos proclamados, ou seja, “[...] o problema grave de nosso tempo, com relação aos direitos do homem, não era mais o de fundamentá-los, e sim o de protegê-los” (BOBBIO, 1992, p. 25), sendo que “[...] para protegê-los não basta proclamá-los. [...] O problema real que temos de enfrentar, contudo, é o das medidas imaginadas e imagináveis para a efetiva proteção desses direitos” (BOBBIO, 1992, p. 37).

As mudanças nas relações entre Estado e sociedade, decorrentes da adoção de medidas de ajuste estrutural, serão analisadas na sequência dessa produção, em que se dará ênfase às implicações do direcionamento do referencial neoliberal no papel do Estado e buscar-se-á sintetizar os aspectos constituintes das políticas sociais no período.

3.2.2 A política social latino-americana sob o direcionamento do referencial neoliberal

Na última década do século XX, na quase-totalidade dos países latino-americanos, foi implantado um conjunto de reformas estruturais, tendo por objetivo central estabilizar, fortalecer e criar condições macroeconômicas consistentes para a efetivação de suas respectivas inserções num ambiente de produção tecnológica avançada, em meio ao processo de reestruturação do capitalismo em âmbito internacional.

Destaca-se que a adoção de tais recomendações nos programas de governo não ocorreu simultaneamente⁷³, assim como, não seguiu a mesma forma⁷⁴ e trajetória⁷⁵ entre

⁷³ “A entrada dos países latino-americanos no processo de ajuste e das reformas é variável no tempo. O Chile, país onde ocorreu a mais radical ruptura político-institucional do continente, inicia o ajuste nos anos 70. Diversos países iniciam seus processos de ajuste nos anos 80, com reformas parciais como a financeira e a renegociação de dívidas. Mas é a partir do final dos anos 80 e, sobretudo do início dos 90 que a maioria dos países latino-americanos desencadeia e/ou avança nos ajustes e nas reformas” (SOARES, 2000, p. 23).

⁷⁴ Além do fator tempo, as formas que as políticas de ajuste assumem nos diferentes países também são diversificadas, podendo ser situadas num espectro que vai “[...] desde aquelas que possuem um caráter mais ‘doutrinário’ ou mais ‘puro’, no qual se aplicam estritamente os princípios do liberalismo

os países, devido às condições políticas particulares. No entanto, em que pese às reservas, “[...] há elementos que permitem sustentar a ocorrência de ensaios neoliberais na maioria dos países da região [...]” (LAURELL, 2002, p. 166).

Tais “reformas” contidas nos planos de ajuste estrutural marcaram a implantação de um novo modelo de desenvolvimento econômico efetivado pelos governos da América Latina, sobretudo na década de 90, período que marcou “[...] um ponto de inflexão na história da América Latina, no qual se redefinem relações econômicas e políticas, tanto no interior dos diferentes países quanto em sua inserção no cenário mundial” (FLEURY, 1994, p. 229). Ao final da “década perdida” as profundas transformações ocorridas na região vinculam-na aos países de capitalismo avançado, ainda que, conforme explicitado, na condição de dependente⁷⁶.

Entre os prognósticos dos definidores e apoiadores das reformas, encontrava-se a perspectiva de que estas “[...] gerariam mudanças que resultariam em aceleração do crescimento econômico e alavancariam ganhos de produtividade, significando mais empregos e maior equidade, e isso, redundaria na minimização de várias expressões da questão social colocadas à maioria da população dos países periféricos” (OLIVEIRA, 2005 b, p. 93-94).

A partir de então diversas mudanças nas relações entre Estado e sociedade ocorreram, seguindo as orientações do referencial teórico neoliberal, traduzidas nas políticas de ajuste. Tais orientações político-econômicas para a América Latina encontram-se bem definidas no documento denominado Consenso de Washington, o qual foi respaldado por organismos internacionais e pelos países centrais, controladores da globalização. A ele coube apresentar orientações⁷⁷ quanto às medidas que deveriam

econômico, até aquelas de tipo mais ‘pragmático’, quase sempre mais afeitas ao ritmo e à gradualidade determinados pelos interesses dominantes em cada país” (SOARES, 2000, p. 24). As diferenças estariam, portanto, na intensidade e no ritmo com que se perseguem os objetivos e as estratégias de desenvolvimento em longo prazo, especialmente no que se refere à industrialização.

⁷⁵ “Há uma concordância entre os autores em que as diferenças na implementação das políticas de ajuste por parte de alguns países latino-americanos derivam essencialmente do tipo de trajetória – econômica, social e política – percorrida por esses países antes da crise dos anos 80” (SOARES, 2000, p. 26).

⁷⁶ Faz-se menção a compreensão de que a dependência materializou-se num primeiro momento nas relações econômicas, marcadas pela relação de subordinação ao mercado externo, mas pode também ser observada nas políticas sociais. Assim, “[...] a construção de políticas sociais nos Estados latino-americanos encontra-se obstaculizada pela perpetuação da dependência” (PAIVA; OURIQUES, 2006, p. 172).

⁷⁷ Conforme o já explicitado, as orientações aos países da “periferia capitalista” vão desde a vigorosa intervenção estatal a serviço dos interesses privados, até a necessidade de redução da ação do Estado para o atendimento das necessidades das grandes majorias, mediante a restrição dos gastos sociais, em nome da chamada crise fiscal do Estado.

ser tomadas pelos países periféricos, para reorganizarem a sua economia e alcançarem o desenvolvimento, a fim de atrair novamente os capitais privados depois da debilitadora crise da dívida dos anos 80, condicionando o financiamento dos organismos internacionais ao seu cumprimento.

O Consenso tinha como intento, através de uma proposta de política econômica, desencadear as necessárias mudanças, através de: (a) um pacote de reformas estruturais, comportando a liberalização da conta corrente do balanço de pagamentos e de sua conta de capitais, a desregulamentação dos controles de preços na economia (particularmente, salários, taxas de juros e taxa de câmbio) e a privatização de áreas importantes da atividade produtiva; e, (b) políticas macroeconômicas de estabilização, com o objetivo de superar a “crise da dívida” externa, eliminando os desequilíbrios econômicos, com alto déficit e alta inflação (WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004).

Em síntese, o conjunto de políticas implantado na região, no início da década de 90 pode, concisamente, ser dividido em três ordens de proposições. A primeira era relativa às políticas macroeconômicas, com recomendação de uma intensa austeridade fiscal e disciplina monetária, articulada a um programa de corte nos gastos públicos, além de reformas administrativas, previdenciárias e fiscais. A segunda, atinente a políticas microeconômicas, colocava a necessidade de desonerar o capital, na perspectiva de que, assim, aumentaria sua competitividade em um mercado internacional aberto e desregulado. Para isso, era imprescindível que as empresas dos países periféricos entrassem no “jogo global”, sendo obrigatório expô-las à competição internacional aberta, o que demandava suprimir políticas de proteção e subsídio. O entendimento era de que isso seria constituído “[...] com a diminuição dos encargos sociais e a racionalização das intervenções nos sistemas de crédito público e fiscal” (FIORI, 1998, p. 85). A terceira mencionava a necessidade de mudança radical no modelo de industrialização adotado pela maioria dos países da região desde meados dos anos 50, o que permitiria a retomada dos investimentos e do crescimento econômico.

Ao mesmo tempo em que foram aplicadas medidas e diretrizes de política econômica, as políticas sociais passaram também a ser resultantes dos mesmos “receituários”, repercutindo nos compromissos sociais realizados pelos Estados nacionais (VALLA, 2005). Acerca da redução da ação estatal a partir da reforma do Estado, destaca-se que:

[...] depois de duas décadas de intensas manifestações, que expressaram fortes pressões populares pela ampliação dos direitos sociais, da cobertura universal de políticas de maior acesso à saúde, educação, habitação e previdência, entre outros, os anos 1990 foram marcados por reformas no âmbito do Estado, que priorizaram o corte no gasto social (OLIVEIRA, 2005a, p. 33)

Dessa forma, foi possível evidenciar que a premissa “[...] em épocas de crise a política social também é objeto de reformas, a começar pela crítica a seguridade social” (STEIN, 2005, p. 251), tornava-se mais uma vez vigente, pois em síntese, as “reformas” que se impuseram no âmbito do Estado e suas instituições tiveram efeitos solidamente regressivos, suprimindo ou mutilando direitos sociais antes consagrados. Sob esse aspecto, “[...] o caráter recessivo das políticas de ajuste econômico provocou, em quase todos os casos, cortes lineares do gasto social e deterioração dos padrões do serviço público” (TAVARES, 2000).

No momento em que o Estado reduz a sua participação no padrão de proteção social, este começa a sofrer profundas transformações. No âmbito das políticas sociais, estas se tornaram cada vez mais residuais e focalizadas, em um contexto de “privatização, parceria do público com privado, descentralização, renda mínima [...]” (VIEIRA, 2004, p. 11).

Embora existam variações no que tange às políticas sociais entre os próprios países da região latino-americana, observa-se que de modo geral o processo de implantação das recomendações fundamentadas no referencial neoliberal nos países da América Latina apresentou algumas diferenças importantes em relação aos países de capitalismo central, pois foram aplicadas políticas mais ortodoxas, ao mesmo tempo em que se instrumentalizaram não somente os postulados de política econômica, mas também, e mais radicalmente, os de política social (LAURELL, 2002).

A concepção das políticas sociais assumiu caráter de subsistência, em detrimento a perspectiva de direito social, passando a ser consideradas geradoras de custos excessivos ao Estado. Como justificativa para os cortes nos gastos sociais públicos estava a premissa de que os mesmos seriam muito elevados e, por isso, responsáveis pela crise fiscal do Estado.

No entanto, convém destacar que a crise fiscal do período tinha dentre suas causas a dívida pública, característica presente na realidade brasileira, mas comum a grande parte dos países da região, em decorrência de mudanças nas relações econômicas

internacionais. Desse modo, para garantir o pagamento da dívida externa “[...] impuseram-se programas de ajuste que também tiveram por objetivo reduzir o déficit público. A única forma de solucionar essa equação foi cortar outros itens do gasto público, destacando-se o social, que caiu aceleradamente” (LAURELL, 2002, p. 168).

Assim, ao mesmo tempo em que foram aplicadas medidas e diretrizes de política econômica, as políticas sociais passaram também a ser resultantes dos mesmos “receituários”, repercutindo nos compromissos sociais realizados pelos Estados nacionais, que reduziram a sua participação no padrão de proteção social.

Ao contrário do que os prognósticos dos apoiadores das reformas previam, as evidências confirmam que houve retrocessos e melhorias pouco significativas diante dos “resultados desalentadores” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001) apresentados pelos próprios apoiadores das reformas, como altas taxas de desemprego, indicadores sociais que ficam a desejar e crescimento econômico apenas modesto.

Nesse contexto, embora existisse a “esperança” de que as reformas estabeleceriam maiores e mais rápido crescimento econômico e alavancariam ganhos de produtividade, o tão esperado crescimento econômico não se efetivou, pelo menos não como o idealizado, pois apresentou um comportamento apenas modesto em relação ao da década de 70: aumento real escasso do PIB, de apenas 3% anual, em toda a década de 90, sendo de 1,5% o aumento *per capita* (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 14). Por outro lado, é notório que, em relação aos anos 80, houve uma recuperação do crescimento, mesmo que sem “[...] nenhum pico (ou queda) generalizado na produção; muitos países cresceram abaixo das taxas que haviam alcançado no período base de 1950-1980” (STALLINGS; PERES, 2002, p. 234).

Ao término dos anos 90 a situação social na América Latina não melhorou em relação à década anterior, assim como, apresentou fortes tendências de retrocesso social com os processos de ajuste, seja com a entrada de alguns países (como o Brasil) ou com o aprofundamento em outros (México, Argentina, Peru, dentre outros) (SOARES, 2000).

Sob esse aspecto, cabe salientar que ajustes estruturais não repercutiram da mesma forma entre os países da América Latina, em função das especificidades da fase de desenvolvimento capitalista, dos diferentes graus de dependência aos países centrais, das diferenças no padrão de proteção estatal, dentre outros fatores. Entretanto, em que pese os efeitos diferenciados mediados por suas especificidades existem diversas

características comuns⁷⁸ entre os países da América Latina quanto às consequências econômicas, políticas e sociais, em decorrência da adoção de medidas econômicas, relacionadas à desregulamentação dos direitos sociais, ao agravamento da pobreza existente, do desemprego, da desigualdade de renda, ao mesmo tempo em que, conforme o já apontado não conseguiram promover o desenvolvimento econômico ao qual se propuseram.

A década de 1990 fechou o século XX com poucos êxitos econômicos, frustrações sociais e desenganos políticos, tendo como agravante um cenário de diminuição nos gastos públicos, de redução da máquina estatal, de crises financeiras, de liberalização do mercado, de concentração de renda, de ampliação do contingente de pessoas em situação de pobreza. A recuperação econômica deu-se pelos ajustes estruturais e liberação de mercados ao fluxo de capitais estrangeiros na especulação e ao fluxo de mercadorias produzidas pelas transnacionais. A democracia se estabeleceu frente aos interesses econômicos e aos acordos multilaterais. As privatizações e o enxugamento da máquina estatal conforme recomendações dos organismos internacionais retiveram a inflação, à custa do aumento exponencial da dívida pública e de altas taxas de juros, repercutindo em aceleração do desemprego e no aumento da concentração de renda.

Destarte, a reforma conservadora do Estado “[...] consolidou a dominação imperialista e aprofundou a submissão dos capitalismo periféricos, cada vez mais incapazes de exercer um mínimo de controle sobre seus processos econômicos domésticos” (BORON, 2001, p. 47).

[...] depois de um processo tenso de transição, instalou-se um modelo neoliberal em um mundo dominado pela hegemonia imperial norte-americana. A desregulação – tema estratégico dessa nova etapa – não propiciou um novo ciclo expansivo, mas uma brutal e maciça transferência de capitais do setor produtivo para o especulativo. Liberado de suas travas, o capital migrou fortemente para o setor financeiro por intermédio da compra de papéis das dívidas dos Estados Unidos e da circulação nas bolsas de valores (SADER, 2009, p. 59).

⁷⁸ Há que se considerar que simultaneamente aos aspectos comuns, existem também diversidades nas consequências econômicas, políticas e sociais entre os países, as quais dependem: do período de implantação, do tipo e intensidade das medidas de ajuste; da estruturação da economia, do Estado e das políticas públicas; das diferenças relativas às condições sociais encontradas em cada situação específica, dentre outros fatores (SOARES, 2000).

O novo modelo que contava com o apoio internacional, respaldado pela grande mídia privada foi, em um primeiro momento, considerado um instrumento à estabilidade financeira, visando sanear as finanças públicas, expandir a economia e promover um novo ciclo de modernização (SADER, 2009). Entretanto,

Depois de um período em que o controle inflacionário imprimiu ares de vitória ao neoliberalismo, começaram a suceder-se precocemente as crises que desvelaram a capacidade limitada de reprodução das condições de existência do novo modelo: México em 1994; Brasil em 1999; e Argentina em 2001 e 2002. A abertura das economias, aliada à dependência estrutural do capital especulativo, produziu fragilidades que permitiram essas crises e revelaram as debilidades do neoliberalismo, antes que este tivesse cumprido a promessa de retomada da expansão econômica, modernização e generalização da possibilidade de consumo (SADER, 2009, p. 59-60).

O cenário socioeconômico da América Latina que abrange as últimas décadas do século XX e os primeiros anos deste século XXI sofreu os impactos da adoção de algumas medidas, como a abertura do mercado consumidor interno – liberando a especulação financeira nas bolsas, ampliando as importações, privatizando empresas públicas, privilegiando os investimentos e as empresas externas, remetendo volumosos montantes financeiros para o pagamento da dívida externa e cortando os gastos públicos em nome do controle das contas do Estado – o que repercutiu na ampliação da pobreza estrutural, dentre outras manifestações nas sociedades latino-americanas (VIEIRA, 2004).

A adoção de tais medidas impulsionadas de fora para dentro e aplicadas sem reservas pelos governos latino-americanos não somente demonstraram ser incapazes de resolver os problemas econômicos, mas especialmente, os sociais. Diante disso, pela trajetória histórica e adesão ao referencial neoliberal, considera-se que a América Latina foi o continente que mais demonstrou a incapacidade do modelo de mercado, em termos de crescimento econômico e justiça social (SADER, 2007).

Diante de tal conjuntura adversa, os organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, modificaram o discurso, incluindo

alterações ao próprio “receituário” de ajuste estrutural⁷⁹, a fim de evitar os efeitos políticos de suas recomendações. No entanto:

[...] mesmo reconhecendo as gritantes evidências do fracasso social do ajuste, os organismos internacionais mascaram a impossibilidade de que, a persistir a mesma política econômica esse fracasso possa ser revertido, impondo uma visão de que os problemas sociais hoje existentes são apenas um problema de administração do ajuste, culpabilizando, mais uma vez, os Estados Nacionais de serem incompetentes na gestão econômica e social. É nessa perspectiva que se situam as recomendações recorrentes da necessidade de “reformas”, baixo o argumento de que elas ou ainda não foram realizadas ou foram mal interpretadas nos países latino-americanos (SOARES, 2000, p. 31).

Partindo dessas premissas, passaram a ser implantados programas estatais para “aliviar a pobreza”, com o apoio financeiro dos citados organismos, tendo por objetivo garantir níveis mínimos de alimentação, saúde e educação.

Em meio a esse contexto econômico e social, não por acaso, o cenário político da região latino-americana passou a ser marcado por sucessivas derrotas nas urnas dos governos que mais diretamente aderiram a esse direcionamento⁸⁰ (SADER, 2009). Sob esse aspecto, a partir dos anos 2000 houve alterações na conjuntura política de diversos países da região latino-americana, com a chegada ao poder de governos de esquerda e centro-esquerda⁸¹, ancorados em posicionamentos políticos de defesa ao desenvolvimento autônomo dos Estados nacionais, perspectiva denominada “novo desenvolvimentismo” ou ainda “neodesenvolvimentismo”, a qual será tratada no próximo item.

⁷⁹ Assim como as recomendações de ajuste estrutural impostas pelos organismos multilaterais de financiamento sofreram mudanças ao longo das décadas de 80 e 90, reproduz-se na América Latina no discurso de organismos internacionais e mesmo de alguns governos a preocupação com “medidas corretivas” ao ajuste. Ver: SOARES (2000).

⁸⁰ A América Latina é a região “[...] onde mais se proliferaram governos eleitos no bojo da rejeição ao neoliberalismo, na contramão das tendências mundiais” (SADER, 2009, p. 62). Entretanto, cabe salientar que “[...] o modelo continua hegemônico, seja porque é mantido ortodoxamente em alguns países, seja porque continua de uma forma ou de outra em vários dos principais países do continente, como Brasil, México, Argentina, Colômbia, Chile, Peru, Uruguai e Costa Rica, em um mundo dominado por ele” (SADER, 2009, p. 170).

⁸¹ Eleições parlamentares levaram ao poder governos de esquerda e centro-esquerda em países da região andina e cone-sul, como por exemplo: Brasil, Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2010).

3.3 A PERSPECTIVA NEODESENVOLVIMENTISTA NA AMÉRICA LATINA: NOVAS DIRETRIZES ECONÔMICAS E SOCIAIS À SOCIEDADE DE MERCADO

Conforme explicitado no item anterior, no início deste século XXI, em diversos países da América Latina, governos de esquerda chegaram ao poder. Ainda que seja discutível, por causa das muitas diferenças entre esses governos no que tange ao grau de intervenção estatal na economia e as concepções ideológicas, pode-se considerar que tal inflexão tem em comum o repúdio ao papel não-intervencionista atribuído ao Estado pelo receituário neoliberal na década de 1990.

Trata-se de um conjunto de propostas de políticas econômicas e sociais, que vem sendo denominado “novo-desenvolvimentismo”, o qual pressupõe que o Estado assumira novo papel, desdobrando-se tanto como formulador e executor da política interna, quanto fomentador da política exterior, como instrumento de ação no plano internacional e no doméstico.

As experiências dos países latino-americanos, nos últimos anos, [...], dão conta de que, mesmo sem configurar um modelo férreo e homogêneo, quando se observam particularidades entre os diversos estados, eles apresentam como característica distintiva a defesa da intervenção ativa do Estado na órbita econômica e a necessidade de incluir o conteúdo e a orientação das políticas públicas nas necessidades de cada Estado-nação. (BOSCHI, GAITÁN, 2008, p. 307).

Essa perspectiva revela o surgimento de uma integração política, social e econômica entre os países da região latino-americana, que pretende retomar o papel protagonista do Estado e valorizar a identidade sul-americana⁸²(LIMA; COUTINHO, 2007).

Cabe salientar que assim como o antigo desenvolvimentismo não se tratava de uma nova teoria econômica, o novo desenvolvimentismo contemporâneo também não (ocorre em concomitância inclusive temporal ao referencial neoliberal), tratando-se, portanto, de um novo discurso político e de novas diretrizes na formulação das políticas macroeconômicas e sociais, em meio a uma estratégia que implicitamente carrega uma ideologia – um conjunto de ideias e de valores orientados para a ação política –, mas

⁸² Salienta-se que o Brasil vem ocupando um papel de destaque nesta modalidade de integração nos anos recentes (LIMA; COUTINHO, 2007).

que, entretanto, não se contrapõe à sociedade de mercado, pois se realiza dentro dessa base de produção e reprodução social.

Há que se reconhecer também que não existe um único novo desenvolvimentismo, pois pode-se escolher diferentes tipos de estratégias, dentre as quais destaca-se quatro condições (ou estratégias) que estruturam a proposta:

(1) Não haverá mercado forte sem um Estado forte; (2) não haverá crescimento sustentado a taxas elevadas sem o fortalecimento dessas duas instituições (Estado e mercado) e sem a implementação de políticas macroeconômicas adequadas; (3) mercado e Estado fortes somente serão construídos por um projeto nacional de desenvolvimento que compatibilize crescimento econômico sustentado com equidade social; e (4) não é possível atingir o objetivo da redução da desigualdade social sem crescimento a taxas elevadas e continuadas (SISCÚ, 2005, p. 35).

Embora a perspectiva denominada de novo desenvolvimentismo tenha suas bases de fundamentação no chamado nacional-desenvolvimentismo – em que se reconhecia a função interventiva do Estado como determinante para lograr o desenvolvimento econômico e social – que “[...] orientou a economia dos países subdesenvolvidos, no período de 1940 até meados da década de 1970, do século passado, sob orientação da Comissão Econômica para América Latina e Caribe⁸³ (CEPAL)”. (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2010, p. 38), a perspectiva atual é diversa.

O ponto de partida adotado é a de um Estado que defina os marcos regulatórios para a livre expansão dos mercados privados, permitindo a manutenção da acumulação capitalista, ao mesmo tempo em que se vincula às necessidades das massas (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2010).

⁸³ Naquele período o diagnóstico da CEPAL indicava que os países subdesenvolvidos possuíam uma economia pouco diferenciada, baseada no setor agroexportador, com baixo progresso técnico e desenvolvimento econômico. Para modificar tal cenário foi indicada a adoção de políticas de diversificação econômica, basicamente via industrialização, o que reforçaria o mercado interno de produção e com isto alcançar-se-ia o crescimento. Para chegar a este fim, além do mercado a ação interventiva do Estado possuía um fator determinante, por meio investimento, financiamento e planejamento direto no processo de industrialização (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2010). Em meio à conjuntura particular dos anos 1980 essa perspectiva retornou ao debate no âmbito da CEPAL, período em que as discussões acerca do desenvolvimento econômico e social passam a ser orientadas pelas reformas estruturais na economia e pela reforma do Estado, alinhando-se, portanto, às propostas de mercado.

Destarte, o recente desenvolvimentismo difere do desenvolvimentismo clássico estrutural cepalino⁸⁴, pois o atual discurso está marcado por diferenças que o singularizam daquele modelo anterior, como por exemplo, a almejada busca pela combinação da intervenção estatal atrelada à estabilidade monetária, bem como a aposta pela integração aos circuitos financeiros e comerciais globais, resguardando a soberania.

Diante de tais aspectos, o novo desenvolvimentismo vem sendo apontado como uma proposta que almeja promover crescimento econômico com distribuição social da riqueza. Essas características se diferenciam do desenvolvimentismo clássico, já que aquele procurava o desenvolvimento pela via da industrialização e não tinha, ao menos não tão marcadamente, o discurso de diminuição da desigualdade. Em suma, o modelo anterior primou pelo crescimento econômico à custa da exacerbada concentração social da renda, enquanto que o atual se propõe representar:

[...] um modelo híbrido de coordenação econômica efetuada também a partir do mercado. Isso significa que não existe uma volta ao Estado produtivo, mas apenas, um maior grau de coordenação estatal da esfera econômica, com maior espaço para atividades de regulação e controle. Apesar de existirem novos esquemas de intervenção do Estado na órbita produtiva, essa atividade adquire um papel estratégico, mas não proeminente (BOSCHI, GAITÁN, 2008, p. 319).

Assim, o novo desenvolvimentismo está sendo concebido como uma posição particular frente às dinâmicas recentes do modo de produção capitalista e assim, uma possibilidade de resposta à sua crise⁸⁵.

Sob esse aspecto, a partir dos anos 2000 identifica-se os primeiros passos no sentido de promover a integração física e estrutural da América Latina, enquanto uma reação à globalização produtiva e financeira, período em que o sistema internacional tem passado por transformações estruturais, dando margem a uma nova configuração da

⁸⁴ É peculiar da tradição teórica que certo *revisionismo periférico* seja próprio de partidos e movimentos de esquerda, o que envolvia, no passado, a versão nacional-popular do desenvolvimentismo. Destituído de qualquer viés popular, o nacionalismo econômico, foi adotado por alguns governos militares (sobretudo no Brasil), mas sua versão *nacional-popular* renasce hoje, atualizada, no cenário da regionalização e da integração, como concepção programática forte dos governos de esquerda da Argentina, da Bolívia, do Equador, da Venezuela, com presença marcante do Brasil (GUIMARÃES, 2008).

⁸⁵ Dessa forma, observa-se uma oportunidade para “[...] contestar uma visão centralista a respeito do funcionamento do modo de produção capitalista e afirmar que é possível um desenvolvimento capitalista na periferia, com caminhos próprios, e que um discurso da globalização como espaço que supõe um caminho único de desenvolvimento constitui uma falácia. (BOSCHI, GAITÁN, 2008, p. 311).

geopolítica mundial⁸⁶. Esse movimento assinala a formulação de um modelo de desenvolvimento em construção na América Latina, voltado para dentro, ao mesmo tempo em que configura-se numa estratégia de inserção competitiva na economia globalizada.

Em um contexto de reordenamento do tabuleiro geopolítico mundial, a dinâmica dos países latino-americanos na última década é indicativa da retomada de trajetórias de intervenção estatal⁸⁷ na economia, em reconhecimento à relação positiva entre intervencionismo e os modelos de desenvolvimento, e que para alcançá-lo é preciso antes levar em consideração as particularidades locais em vez de importar modelos econômicos. Assim, embora não possa ser considerado um novo modelo, o papel intervencionista destinado ao Estado apresenta novas diretrizes ao que preconizava inicialmente o referencial neoliberal, pois se proclama a necessidade de regular a economia, submetendo o funcionamento dos mercados (financeiros e produtivos) à lógica política.

Embora existam disparidades de ritmo e intensidade, bem como que não se possa considerar um modelo unívoco entre os países, existe uma série de fatores-chave que constituem uma matriz desenvolvimentista, dentre os quais destaca-se:

[...] a estabilidade macroeconômica, a capacidade de gerar um sistema próprio de inovação, funcional para os interesses nacionais, a existência de sistemas de financiamento da produção e o emprego, modelos inclusivos de políticas sociais e sistemas de trabalho formais, a capacidade de regular os mercados, a existência de núcleos de ajuste entre o estado e o setor privado (BOSCHI; GAITÁN, 2008, p. 316).

Numa síntese dos aspectos apontados como tendências da existência de políticas desenvolvimentistas nos governos de esquerda da América Latina cita-se: a combinação da análise de indicadores macroeconômicos, como crescimento do PIB, com indicadores que priorizem as capacidades institucionais do Estado, ou seja, uma

⁸⁶ Fatos como o questionamento à hegemonia dos Estados Unidos ou a ascensão da China como grande potência no mercado mundial levam a que sejam consideradas que estão dadas as condições para uma transformação do sistema (FIORI, 2001). Diante desse novo paradigma, potências médias regionais como o Brasil, a China, a Índia e a Rússia Tornam-se parceiros em um *novo concerto das grandes potências* (GUIMARÃES, 2008, p. 246).

⁸⁷ Frente à visão neoclássica, essa vertente da literatura nega as virtudes da primazia do mercado e destaca, por oposição, a noção de modalidades de intervencionismo estatal (BOSCHI; GAITÁN, 2008).

*coordenação macroeconômica centralizada no mercado*⁸⁸ (BOSCHI; GAITÁN, 2008a, p.181), ou seja, a resposta às lutas sociais por estes governos tem se dado por meio da administração do fundo público, a partir do qual obtêm legitimidade perante a população.

Nessa estratégia, a questão social passa a ocupar um plano relevante, representando um eixo constitutivo dos novos modelos intervencionistas.

A correlação de forças presente nessas sociedades levou os chamados governos progressistas a incorporarem nas suas plataformas políticas o debate da questão social nesses países, amparado no discurso do desenvolvimento com sustentabilidade – apoiado em valores de justiça social, equidade, oportunidade. Aqui está localizado o acerto de contas da esquerda com a repartição das riquezas socialmente produzidas e o seu compromisso com a diminuição das desigualdades históricas enfrentadas nas sociedades latino-americanas. Daí, o foco no discurso redistributivista, mas, descolado da dinâmica capitalista na sua totalidade e das suas estratégias para expandir-se e reproduzir-se, tendo a América Latina como espaço estratégico de acumulação (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2010, p. 61).

Essa perspectiva reconhece que para ter êxito uma experiência de desenvolvimento deve não só aumentar o produto, mas expandi-lo para a sociedade, melhorando as condições de vida. Para tanto, aponta-se como meio a combinação de políticas sociais focalizadas e crescimento econômico, pela crença que ambas se reforçam mutuamente e que somente através de políticas econômicas que contemplem o aspecto social a América Latina poderá instaurar um novo ciclo de desenvolvimento⁸⁹.

Para alcançar tais metas, os governos de esquerda e centro-esquerda da região têm defendido a “[...] criação do desenvolvimento nacional (leia-se, crescimento

⁸⁸ “O novo tipo de intervencionismo estatal adquire particularidade em relação ao do passado. Em primeiro lugar, o Estado não se postula como interventor direto na órbita da produção. Para além da interferência dos aparatos estatais em certos enclaves considerados essenciais (o Petróleo no Brasil, Equador e Venezuela; o cobre no Chile; o gás na Bolívia), o certo é que o intervencionismo refere-se mais a uma modalidade híbrida de coordenação econômica ou de recriação de híbridos existentes (Becker, 2007, p. 277), do que a um retorno do Estado produtivo [...]” (BOSCHI, GAITÁN, 2008, p. 308).

⁸⁹ Foi justamente a “[...] ênfase na dimensão social e as propostas de políticas de transferência de renda e de integração social de amplos segmentos marginais os fatores que explicam o giro ideológico do eleitorado latino-americano, que optou por governos progressistas. A nova agenda ficou definida, desse modo, por uma preocupação com o retorno do crescimento, num modelo em que as políticas sociais assumem um lugar estratégico, mas ainda levando em conta o compromisso com a manutenção da estabilidade, num contexto de crescente competência, derivado da globalização financeira e comercial, que limitam especialmente os graus de liberdade para a implementação de políticas orientadas para o crescimento”. (BOSCHI, GAITÁN, 2008, p. 318).

econômico) em articulação com políticas sociais compensatórias, ou seja, instituindo, tardiamente, um estado social-democrático e de bem-estar na América Latina” (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2010, p. 47).

Tal perspectiva supõe efetivar a equação de crescimento econômico com desenvolvimento socioambiental, a qual não tem encontrado o êxito almejado na realidade concreta, o que demonstra não ter sido possível manter crescimento econômico com distribuição da riqueza produzida⁹⁰.

Mantém-se a concentração da riqueza e, na América Latina, em particular, constata-se que mais de 40% de sua população é pobre e entre 15% a 20% são indigentes; as desigualdades sociais aumentaram; porém o que muda é a criação de outros meios de enfrentamento da pobreza através de políticas de inclusão, por cotas, ou de mínimos sociais. As políticas compensatórias, reconhecidas através dos chamados subsídios dirigidos aos mais pobres (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2010, p. 48).

Desse modo, embora constata-se em diversos governos da região uma tendência de retorno à perspectiva desenvolvimentista, especialmente no que se refere ao intervencionismo na esfera macroeconômica, pode-se considerar que na área social estão sendo priorizadas as denominadas “políticas de exceção”, em detrimento de reformas substantivas que de fato revertam tal realidade social.

Sob esse aspecto, observa-se a proliferação dos programas de transferência de renda⁹¹ que a partir do repasse monetário, obviamente, aumentam os índices de mensuração da pobreza – o que produz implicação direta na legitimação dos governos –, porém não interferem na origem das desigualdades e não rompem com o paradigma neoliberal, servindo à lógica da sociedade de mercado.

Assim, os governos progressistas que pregavam uma proposta “novo desenvolvimentista” viram-se diante da dificuldade em interpelar a política econômica mundial e implantar políticas sociais, colocando-os diante de alternativa adversa da perspectiva de universalização de direitos, restringindo suas ações a medidas de combate à pobreza que, embora as evidências demonstrem terem logrado êxitos do

⁹⁰ O problema da má distribuição de renda afeta a América Latina como um todo. Segundo relatório da CEPAL (2010), os 20% latino-americanos mais ricos concentram 56,9% da riqueza da região, enquanto os 20% mais pobres, detém apenas 3,5% da renda, o que faz da América Latina a região mais desigual do mundo.

⁹¹ “Transferência de renda é entendida enquanto uma transferência monetária direta efetuada a indivíduos ou famílias” (SILVA, 2007, p. 142).

ponto de vista da abrangência dos programas compensatórios, não foram acompanhadas de possibilidades em termos de potencialização da organização e a consciência de classe, de alterações na dinâmica de acumulação do capital e, portanto, de enfrentamento aos determinantes históricos das desigualdades sociais⁹² (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2010).

Nesse contexto, constata-se que a alternativa da transferência de renda como forma de combate à pobreza foi implantada em diversos países como programa emergencial⁹³ para diminuir os efeitos da crise à população mais afetada por suas consequências sociais. Essa perspectiva fez-se acompanhar da exigência de contrapartidas por parte dos beneficiários como forma de pagamento pelo recebimento dos benefícios, debate a ser problematizado no último capítulo.

O próximo capítulo terá como objeto os mencionados programas de transferência de renda, abrangendo um mapeamento de experiências, suas trajetórias, objetivos e características estruturais, bem como, uma análise comparativa dos dois maiores (e considerados principais) programas da região, o programa brasileiro Bolsa Família e o programa mexicano Oportunidades.

⁹² Sob esse aspecto, pode-se considerar ainda que “[...] o atual estágio de produção e acumulação de riquezas para a região latino-americana, conforme diretrizes do FMI é, em si mesmo, a principal razão do empobrecimento e aumento dos processos de desigualdade social” (PAIVA; OURIQUES, 2006, p. 172). Subordinadas a essa lógica as políticas sociais reproduzem (novamente) igualmente as orientações de fora, fazendo com que a proteção social não ultrapasse ações pontuais e focalizadas.

⁹³ Os programas emergenciais tinham por objetivo possibilitar condições básicas de vida aos setores mais afetados pela crise dos anos 80, por meio de uma estratégia de focalização centrada em assegurar níveis de consumo mínimos – em especial de alimentos – para as famílias em situação de maior vulnerabilidade.

4 O ENFRENTAMENTO À POBREZA NA AMÉRICA LATINA DO SÉCULO XXI: A PREVALÊNCIA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Ao longo das duas últimas décadas os programas de transferência de renda têm sido amplamente difundidos em diversos países latino-americanos, os quais passaram a ocupar posição central nas estratégias de enfrentamento à pobreza, bem como vêm se consolidando como temática de pesquisa⁹⁴, com uma produção acadêmica permanente e crescente ao longo deste período, tendo no Serviço Social a principal área produtora de conhecimentos⁹⁵.

No elevado número de produções sobre a temática encontram-se diversificados pontos de investigação, embora destaque-se como principal enfoque nas mesmas o programa do governo federal brasileiro de transferência de renda, o Bolsa Família. Enquanto principal eixo de investigação encontra-se a avaliação do referido programa, estando as abordagens centradas especialmente quanto ao impacto nas situações de pobreza, no mercado de trabalho – adulto e infantil –, na inclusão e justiça social, na distribuição de renda e, nas relações e gastos familiares, abrangendo estudos sobre gênero. Sinaliza-se que apenas três produções possuem como lócus do estudo empírico países da América Latina, sendo estas duas dissertações e uma tese, o que pode ser considerado uma insuficiência de estudos comparativos que abranjam esses programas, tão disseminados na região latino-americana.

Cabe salientar que o Serviço Social mantém como tendência na abordagem dessa temática a análise acerca do enfrentamento da pobreza, vulnerabilidade e desigualdade. Algumas produções enfatizam as condicionalidades impostas aos beneficiários para a permanência nos programas, no entanto, com enfoque diferenciado⁹⁶ do qual procura-se desenvolver nesta tese, considerando-as como

⁹⁴ Visando identificar o panorama das produções sobre esta temática realizou-se uma pesquisa na base de dados do Portal Capes, nas teses e dissertações, tendo como busca temática a expressão “programas de transferência de renda”, o que totalizou 109 produções no período de 2003 a 2009, sendo destas oitenta e nove dissertações e vinte teses.

⁹⁵ A partir dos dados disponibilizados pelo Portal Capes, verificou-se que o Serviço Social destaca-se enquanto área produtora de conhecimentos acerca dessa temática, tanto pela via das dissertações quanto das teses, com respectivamente 21 e 7 produções, seguido pela economia, com 18 dissertações e 3 teses e pela educação, com 10 dissertações e 2 teses.

⁹⁶ Com exceção de uma tese e uma dissertação que problematizam a tensão existente entre a concepção dos mesmos e os direitos sociais.

ferramentas para o desenvolvimento de capacidades, à inclusão social, o combate à evasão escolar e à melhoria nas condições de saúde e fome.

Na presente pesquisa, tendo como espaço geográfico de análise a América Latina, foram mapeados o conjunto de programas de transferência de renda em execução, suas características e as alterações realizadas ao longo de suas trajetórias, possibilitando aferir considerações sobre o panorama geral das experiências.

Além do mapeamento das experiências e de suas características, optou-se pela definição de uma amostra não probabilística, por intencionalidade, composta por Brasil e México, visando analisar comparativamente os referidos programas, evidenciando suas semelhanças e singularidades. O critério para a escolha dos dois países baseou-se na constatação de que são consideradas as duas maiores economias da América Latina (IPEA, 2007), bem como, por estarem entre os países pioneiros a implantar programas de transferência de renda na região, destacando-se pelo quantitativo de beneficiários e de recursos investidos, razões pelas quais são apontados em diversas análises como pontos de referência para os demais programas em execução.

Para o desenvolvimento da pesquisa foram utilizadas fontes indiretas, especialmente a base de dados de programas de proteção social não contributiva na América Latina e Caribe - 2011, fornecido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, assim como, a base de dados dos programas disponibilizados pelos países e os estudos de institutos e centros de pesquisa acerca da temática.

Partindo-se dessas premissas, estrutura-se o presente capítulo em dois itens. No primeiro deles, trata-se dos aspectos conjunturais determinantes para a proliferação dos programas de transferência de renda na América Latina. Para tanto, inicia-se por uma breve retomada do contexto histórico de implantação dos programas de transferência de renda na região; na sequência, realiza-se uma reflexão teórica sobre a pobreza, formas de caracterizá-la e mensurá-la e, por fim, evidencia-se a relação entre a implantação e proliferação dos programas e os organismos internacionais.

No segundo item, busca-se elaborar um panorama dos programas de transferência de renda na América Latina. Para tanto, realiza-se o mapeamento dos programas em execução na região, explicitando suas principais características e objetivos e as alterações realizadas em suas trajetórias. Posteriormente, trata-se dos programas existentes nos dois países que compõem a amostra, Brasil e México, visando

compreender seu histórico, estrutura e composição. Finalizando o capítulo, abordar-se-á os aspectos comuns e especificidades dos programas, por meio de um comparativo das experiências.

4.1 ASPECTOS CONJUNTURAIS DETERMINANTES PARA A PROLIFERAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA AMÉRICA LATINA

No cenário de ajuste e de reformas pró-mercado do fim do século XX, a pobreza tornou-se um dos eixos centrais da agenda política, período em que foram se gestando na região latino-americana – em momentos e intensidades diversas entre os países – novos critérios de desenho e gestão das políticas sociais, que incluem desde modificações nos mecanismos de financiamento, nos objetivos, bem como no impacto dos mesmos na população beneficiária, destacando-se a aplicação de políticas focalizadas de combate à pobreza. Nesse contexto foram introduzidos os primeiros programas de transferência de renda, os quais passaram a ser utilizados como ferramenta central para o combate da pobreza em vários países da região.

Os programas de transferência de renda integram, portanto, uma nova geração de políticas sociais contra a pobreza que vem sendo criadas na América Latina, no âmbito dos sistemas de proteção social⁹⁷, os quais são entendidos como políticas sociais não contributivas que procuram aumentar os níveis de consumo das famílias, por meio de transferências monetárias focalizadas em domicílios pobres, baseadas na condição de que os beneficiários realizem contrapartidas.

Estudos e pesquisas concordam quanto à incomum e meteórica trajetória de sucesso trilhada pelos programas de transferência de renda, seja em função da rapidez com que os programas vêm sendo disseminados pela região latino-americana, quanto pelo quantitativo de beneficiários que se multiplicam nos países. Sob esse aspecto, considera-se que a exitosa disseminação dos mesmos se deve antes a fatores institucionais, organizacionais e valorativos, do que aos resultados efetivos de redução da pobreza ou ao cumprimento de objetivos nos campos da saúde e educação, conforme se explicitará ao longo deste e do último capítulo.

⁹⁷ Os programas de transferência de renda são considerados integrantes dos sistemas de proteção social dos países, que são “[...] formas, às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas que todas as sociedades humanas desenvolvem para enfrentar vicissitudes de ordem biológica e social que colocam em risco parte ou a totalidade de seus membros” (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2006, p. 15).

Dentre os fatores que contribuíram para a sua rápida multiplicação, destaca-se a já explicitada possibilidade de focalização na população em situação de extrema pobreza, bem como algumas características institucionais dos programas, em especial a flexibilidade e facilidade de implementação, que agregam a estes uma forte adaptabilidade, permitindo-lhes conviver com os mais diferentes e distintos graus de complexidade dos sistemas nacionais de proteção social (DRAIBE, 2009). Assim, “entre os principais fatores apontados pelos analistas, destacam-se a simplicidade de desenho, a flexibilidade da implementação, a agilidade operacional, os relativamente baixos custos administrativos” (DRAIBE, 2009, p. 105).

O sucesso desses programas manifesta-se ainda no plano de apoios e legitimidade. No que se refere aos atores políticos, observa-se o nítido interesse sobre tais programas pelos participantes do jogo político-eleitoral, já que é perceptível que “[...] programas deste tipo são bons cabos eleitorais e ajudam a ganhar eleições, o que leva governo e oposições a não apenas disputarem seu crédito, como prometerem sua perenidade” (DRAIBE, 2009, p. 104). Além disso, é notável o apoio das instituições multilaterais que consideram tais programas estratégicos para o combate à pobreza, o que repercute, na prática, no patrocínio da disseminação de seus modelos. Destaca-se que os organismos multilaterais:

Além de contribuírem para uma nem sempre desejável convergência dos desenhos, mecanismos de monitoramento e sistemas de avaliação, tendem a fortalecer a percepção de grande sucesso dos programas, ao eleger e apontar alguns deles como modelos ou exemplos de “boas práticas”, cujos resultados positivos evidentes nem sempre são apresentados com o desejável distanciamento crítico (DRAIBE, 2009, p. 104).

Partindo de tais premissas, no primeiro subitem buscar-se-á situar brevemente os determinantes históricos de implantação dos programas de transferência de renda na América Latina. Após sinalizar que a população-alvo de tais programas está focalizada na população em situação de pobreza extrema, busca-se realizar uma reflexão teórica sobre a temática, sintetizando diferentes conceitos e formas de caracterizá-la e mensurá-la. Posteriormente, evidencia-se o enfrentamento à pobreza pelo viés monetário, a partir da relação entre a implantação e proliferação dos programas e os organismos

internacionais, por meio de recomendações expressas em documentos e compromissos assumidos em encontros.

4.1.1 Programas de transferência de renda na América Latina: determinantes históricos de sua implantação

O processo de focalização das políticas sociais é uma característica tornada evidente especialmente a partir de finais do século XX, entretanto a provisão de “mínimos sociais” é considerada uma prática histórica⁹⁸, “fruto secular das sociedades divididas em classes” (PEREIRA, 2007, p.15). Os mecanismos utilizados para esta provisão constituem-se, em geral, em formas de regulação dos diferentes processos produtivos e se apresentam como “resposta isolada e emergencial aos efeitos da pobreza extrema” (PEREIRA, 2007, p.15).

É nessa esteira que situam-se as discussões sobre os programas de transferência de renda. Partindo de um recorte histórico, destaca-se que as experiências com programas de renda mínima⁹⁹ surgem nos países desenvolvidos na segunda metade do século XX, à medida que foi se consolidando a crise do Estado de Bem-Estar Social.

O programa de renda mínima se apresentou como uma das alternativas neoliberais de desmanche da oferta de serviços sociais estatais próprios do modelo keynesiano. Sob tal perspectiva apareceu como uma política favorecedora do mercado, na medida em que se propunha processar a transferência de numerário à população para consumir serviços sociais privados (SPOSATI, 1997, p. 109).

A introdução de sistemas de renda mínima, todos sob condições de inserção profissional ou social, ocorreu em países como a Dinamarca (1933), o Reino Unido (1948), a Alemanha (1961), os Países Baixos (1963), a Bélgica (1974), a Irlanda (1977),

⁹⁸ Salienta-se que a partir do século XX os mínimos sociais foram alçados à condição de necessidades sociais, portanto, “como matéria de direito a ser enfrentada por políticas resultantes de decisões coletivas” (PEREIRA, 2007, p. 17). Ou seja, deixam de ser uma necessidade do indivíduo para se tornar uma necessidade coletiva.

⁹⁹ Ao fazer menção aos programas de renda mínima não se está desconsiderando as diferenças conceituais e operacionais entre esta e os programas de transferência de renda. Sob esse aspecto, destaca-se que há na literatura quem considere esta uma diferença fundamental, bem como quem considere um pequeno detalhe operacional, entretanto se reconhece que a proposta de garantia de renda mínima é diversa e anterior ao surgimento dos referidos programas. Assim, faz-se menção a tal concepção por considerar a importância histórica do seu debate no sentido da busca pelo reconhecimento da renda enquanto direito social. Ver: Suplicy (2002).

Luxemburgo (1986), a França (1988), em diversas províncias da Espanha (Andaluzia, Aragón, Astúrias, Catalunha, Galícia, Múrcia, Navarra e no País Basco, em 1990) e em Portugal (1996). (PAUGAN, 1999). No entanto, tais programas que existiam desde meados do século XX na Europa passaram a apresentar uma expansão internacional somente a partir da década de 1990, sendo que, na América Latina, foram implantados programas que diferem da concepção e das práticas desenvolvidas nas sociedades de capitalismo avançado com os programas de renda mínima.

Na região latino-americana a primeira experiência é datada de 1989, ano em que foi implantado o primeiro programa de transferência de renda, o que pode ser considerado tardio se comparado às mencionadas experiências Europeias (FONSECA; ROQUETE, 2005). Nesse sentido, o contexto histórico de concepção, formulação e execução desses programas ocorreu de diferentes maneiras entre os países de capitalismo avançado e os países em desenvolvimento, nos quais se enquadram os países latino-americanos.

Nos países da América Latina tais programas são formulados com o intuito de criar uma rede de proteção social aos pobres, por meio da transferência de uma renda restrita a uma população em situação de risco social. Portanto, constitui-se em uma política focalizada com vistas a assegurar a seletividade do gasto social (SPOSATI, 1997). Dessa forma, ao limitarem seu público alvo – que tem como principal característica serem destinados aos extremamente pobres – esses programas sociais se afastam da dimensão universalista, passando a inserir apenas uma camada específica da sociedade.

Levando-se em consideração que os referidos programas possuem como público alvo a população em situação de extrema pobreza, considera-se imprescindível na sequência adentrar ao debate sobre a temática. Assim, embora as categorias desigualdade e exclusão social sejam, juntamente com a pobreza, consideradas referências teóricas de orientação, formulação e implementação de políticas públicas (SILVA, 2010), faz-se opção pela pertinência da categoria pobreza para se referir à realidade socioeconômica latino-americana.

Dessa forma, compreende-se a imprescindibilidade da reflexão teórica sobre a pobreza, que abarque os diferentes conceitos, bem como as formas de caracterizá-la e mensurá-la, tornando possível dar maior clareza a sua compreensão, embora de forma limitada, se considerar-se a totalidade de aspectos que compreendem esse fenômeno

social complexo, o mesmo pode ser abordado por diversos outros pontos, como por exemplo, aspectos culturais, artes, valores, crenças, dentre outros, que entretanto não são o foco deste estudo.

4.1.2 Pobreza: concepções teóricas e metodologias para mensuração

A pobreza é uma das manifestações da questão social, enquanto expressão das relações vigentes na sociedade, localizada no âmbito das relações constitutivas de um padrão de desenvolvimento capitalista desigual, em que convivem acumulação e miséria. Constitui-se em fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, ou seja, não pode ser atribuído à mera insuficiência de renda, pois é também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida¹⁰⁰, bem como, é não acesso a direitos, ao trabalho, a participação social, dentre outros.

Embora a pobreza seja uma categoria histórica e socialmente construída, possuidora de características multidimensionais – que na região latino-americana relaciona-se a aspectos estruturais, ligados às raízes histórico-culturais e ao modo de inserção na economia mundial pelos países desta latitude¹⁰¹ – ela possui diferentes significados e formas de expressão, dependendo do local, tempo histórico e da perspectiva conceitual empregada à sua compreensão.

Sob esse aspecto, do ponto de vista conceitual, as abordagens sobre a pobreza podem ser construídas de diversas formas¹⁰², fazendo com que a noção de pobreza possa ser ampla (ou não) e contemplar um conjunto de situações. Entretanto, usualmente vem

¹⁰⁰ Compreende-se que a pobreza e a desigualdade são fenômenos recorrentes, embora com padrões diferenciados, no conjunto das sociedades capitalistas. Nessa perspectiva, deve-se considerar a chamada lei geral de acumulação capitalista, que requer para o seu desenvolvimento a produção exponenciada de riqueza e a produção reiterada de pobreza, fazendo com que a pobreza e a desigualdade tornem-se inerentes à dinâmica do modo de produção capitalista. Estas, não são apenas determinações econômicas, de modo que se relacionam, através de mediações extremamente complexas, a determinações de natureza política e cultural (NETTO, 2006).

¹⁰¹ Sabe-se que na América Latina a pobreza decorre em grande parte de um quadro de histórica desigualdade, marcado por uma profunda concentração de renda. Assim, embora os processos de concentração de renda sejam fenômenos planetários eles marcam, especificamente, o conjunto das principais sociedades latino-americanas (NETTO, 2006).

¹⁰² As abordagens sobre a pobreza podem ser construídas: “1) a partir de diferentes fundamentos teóricos metodológicos: positivistas (funcionalistas, estruturalistas), marxistas; 2) do ponto de vista do desenvolvimento histórico, social e político da sociedade capitalista: do Estado liberal (prevalência do mercado) ao Estado social (direitos sociais); 3) do ponto de vista da definição de indicadores: as medidas da pobreza podem ser monetárias quando utilizam a renda como principal determinante da linha de pobreza e podem recorrer a indicadores multidimensionais, que incluem atributos não monetários para definir a pobreza, como o IDH, e o índice Gini” (YAZBEK, 2012, 290-291).

sendo privilegiada a concepção unidimensional da pobreza, o que possui rebatimentos na construção e na implementação de diferentes alternativas de políticas sociais¹⁰³ para o seu enfrentamento. Nesse contexto, destaca-se a concepção adotada pelos programas de transferência de renda, que utilizam a renda como principal determinante para determinar o corte entre pobres e não pobres, através da quantificação da renda monetária dos indivíduos, por meio da utilização da linha de pobreza

Cabe salientar, no entanto, que a exemplo das diversas definições e compreensões acerca da pobreza, não existe uma metodologia universal para medi-la, pois do ponto de vista da definição de indicadores pode-se privilegiar a renda como principal determinante da linha de pobreza, assim como pode-se recorrer a indicadores multidimensionais, que incluem atributos não monetários para definir a pobreza, os quais serão retomados ao longo deste item. Porém, conforme explicitado, os programas de transferência de renda utilizam-se de uma noção de pobreza que se vincula exclusivamente aos aspectos econômicos para a sua mensuração, relacionando-se, portanto, a dimensão monetária, ao qual vinculam-se duas abordagens conceituais: a da pobreza absoluta e a da pobreza relativa.

Referente à pobreza absoluta, pode-se considerar que ela “[...] seria aquela com a qual qualquer indivíduo ou grupo familiar viveria se não possuísse renda suficiente para se reproduzir, sendo esta renda a conversão monetária do mínimo de calorias necessário à reprodução fisiológica, mínimo ao qual acrescentamos as despesas ligadas à moradia, ao transporte, etc.” (SALAMA, 1999, p. 51).

A pobreza absoluta ressalta, portanto, os componentes básicos, vitais, imprescindíveis para a satisfação das necessidades de sobrevivência dos indivíduos como, por exemplo, a alimentação, uma necessidade vital para qualquer ser humano. É a condição na qual não se consegue suprir os bens necessários à reprodução humana, ou seja, aquela em que se atende somente ao valor calórico mínimo para a reprodução fisiológica. O resultado desse cálculo é convertido em valores monetários, possibilitando estabelecer o necessário em dinheiro para atender a tais necessidades, ou seja, ampara-se na noção de subsistência, sendo que seus padrões humanos são

¹⁰³ Embora existam diferentes concepções explicativas e inspiradoras de políticas de intervenção sobre a pobreza, é “[...] o paradigma de inspiração liberal, nas suas diferentes variações, o mais recorrente nas explicações e nas orientações de políticas públicas na sociedade capitalista. Nesse campo, o mercado se configura como o espaço natural de satisfação das necessidades econômicas e sociais dos indivíduos, sendo as políticas públicas reduzidas a ações residuais ou marginais, compensatórias, tendo em vista o alívio de situações de pobreza extrema” (SILVA, 2010, p. 157).

considerados semelhantes a todos e universalmente aplicados, independentemente do país.

Segundo essa concepção “[...] definir pobreza absoluta significa determinar os patamares de rendimentos” (SALAMA, 1997, p. 54). Assim, a pobreza é entendida como *insuficiência de renda* para alcançar um nível mínimo de padrão de consumo.

Paralelo ao conceito de pobreza absoluta, a abordagem da pobreza relativa considera o padrão de vida de determinada sociedade, situando o sujeito nesse universo, embora também por meio do aspecto monetário. Sob esse aspecto, “[...] seriam pobres aqueles cujo nível de renda fosse aquém da metade, ou de 40%, ou ainda de 60% do rendimento mediano, segundo as mais difundidas definições, ou, algumas vezes, inferior à metade da renda média” (SALAMA, 1999, p. 51). Dessa forma, estariam em situação de pobreza aqueles sujeitos com rendimentos abaixo de tais definições.

A pobreza relativa tem relação direta com a desigualdade na distribuição de renda, pois é explicitada segundo o padrão de vida vigente na sociedade, definindo como pobres as pessoas situadas na camada inferior da distribuição de renda, quando comparadas àquelas melhor posicionadas. O conceito de pobreza relativa é caracterizado, portanto, como aquela situação em que o indivíduo, quando comparado a outros, tem menos de algum atributo desejado.

Referente às metodologias utilizadas para a mensuração da pobreza, a abordagem predominante para a identificação da população em situação de pobreza caracteriza uma linha¹⁰⁴ divisória, fixando o nível de renda abaixo do qual os indivíduos são considerados pobres (OLIVEIRA, 2005b).

Partindo-se de tais premissas, a linha de pobreza relativa é definida a partir de necessidades a serem satisfeitas em razão do modo de vida predominante na sociedade analisada. Assim, ela “[...] se articula às questões gerais – não específicas à população pobre – de distribuição de renda à mensuração das desigualdades de renda como indicador de bem-estar da sociedade como um todo” (LA ROCHA, 2003, p. 14).

¹⁰⁴ São linhas artificiais, definidas a partir de limites monetários para a demarcação e/ou identificação da população em situação de pobreza. A sua utilização não tem por objetivo explicar os demais elementos que levam a complexidade da pobreza e nem indica caminhos para o seu enfrentamento.

Já a linha de pobreza absoluta¹⁰⁵ está relacionada aos aspectos de sobrevivência física e a não satisfação das necessidades consideradas mínimas, específicas da população pobre. Um dos métodos mais utilizados para a definição é o que avalia o custo da cesta básica, utilizada, por exemplo, quando existe a pretensão de identificar a população cuja renda *per capita* é inferior ao custo de uma cesta de bens satisfatórios às necessidades mínimas, acrescentado a isso às despesas particulares de produtos não alimentares (CEPAL, 2001).

Agregadamente às linhas de pobreza utiliza-se uma demarcação para distinguir os níveis de pobreza: a linha de indigência ou pobreza extrema, que está relacionada exclusivamente à subsistência alimentar¹⁰⁶.

A linha de indigência é definida pela “[...] renda necessária exclusivamente ‘calórica dos indivíduos’, sendo considerados indigentes os indivíduos cuja renda está aquém desse alcance” (SALAMA, 1999, p. 56). Dessa forma, pode-se identificar como a população se encontra pela renda *per capita*, com relação ao custo da cesta de bens imprescindíveis para o atendimento das necessidades mínimas, essas convertidas num conjunto de alimentos que, por sua vez, são transformados em valores monetários.

Por sua vez, para se obter a já explicitada linha de pobreza, acrescenta-se ao conjunto que fundamenta a linha de indigência o indicador *Engel*, o qual contempla as despesas mínimas com moradia, transporte, vestuário (SALAMA, 1999). Ou seja, a linha de pobreza corresponde ao atendimento da necessidade fisiológica de 2.400 calorias/dia, acrescida dos bens não alimentares, que para serem considerados contemplados multiplica-se o valor por 1,5, compondo a base que incidirá no parâmetro de rendimentos para avaliação (SALAMA, 1999).

Considerando-se tais premissas, “[...] pobres são aqueles com renda situada abaixo do valor estabelecido como linha de pobreza, incapazes, portanto, de atender ao conjunto de necessidades consideradas mínimas naquela sociedade. Indigentes – um subconjunto dos pobres –, são aqueles cuja renda é inferior à necessária para atender apenas as necessidades nutricionais” (LA ROCHA, 2003, p. 13).

¹⁰⁵ A linha de pobreza é o exemplo mais comum de uma medida absoluta. A pobreza absoluta, conforme explicitado, define o número de pobres de um país, ou seja, da população que se encontra abaixo de uma linha pré-determinada de valor monetário ou de necessidades básicas insatisfeitas

¹⁰⁶ A linha de indigência ou pobreza extrema “[...] corresponde ao custo da cesta alimentícia, entendendo-se por indigentes (ou extremamente pobres) as pessoas que residem em lares cujas rendas são tão baixas que, ainda que se destinassem integralmente à compra de alimentos, não permitiriam satisfazer adequadamente as necessidades nutricionais de todos os membros” (CEPAL, 2001, p. 39, tradução livre da autora).

Utilizando-se dessa concepção monetária para a mensuração do fenômeno, o Banco Mundial, em 1990, foi quem inicialmente considerou a renda *per capita* de “um dólar por dia”¹⁰⁷ como critério para classificar os sujeitos pertencentes à linha de pobreza e, assim, poder comparar internacionalmente os níveis de pobreza, estabelecendo o percentual de indivíduos em situação de pobreza e de indigência. Para a América Latina e Caribe, a referência é de U\$\$ 1 *per capita*/dia para definir a população em situação de pobreza extrema ou indigência, e de U\$\$ 2 *per capita*/dia para classificar a população como pobre.

Os países adotam também linhas de pobreza nacionais. Sob esse aspecto, os países periféricos têm empregado o método da “pobreza alimentar”, por meio das linhas que medem a pobreza absoluta e a indigência. Já nos países centrais, as linhas de pobreza são utilizadas para medir a pobreza relativa (OLIVEIRA, 2005b).

Embora aparentemente simples a formulação dessas linhas, deve-se considerar a complexidade na adoção das mesmas, tendo em vista os limites e dificuldades em definir os bens de consumo que venham a suprir as necessidades mínimas em diferentes lugares e períodos, bem como a equivalência dos mesmos em valores monetários que definirão a classificação da pobreza em linhas, já que deveria ser levado em consideração as diferenças na oferta e nos preços dos alimentos em cada região, assim como as possibilidades de acesso a serviços sociais, dentre outros fatores (SALAMA, 1999).

Nessa direção, a CEPAL utiliza-se das linhas de pobreza nacionais, uma vez que considera que as mesmas representam melhor a realidade social dos países da América Latina. Assim, ao utilizar a linha de pobreza, são considerados além do valor da cesta básica, os de vestuário, de habitação, de transporte, de educação e de medicamentos. Assim, é considerada pobre aquela pessoa cuja renda *per capita* familiar é inferior ao valor considerado necessário para satisfazer (adquirir) suas “necessidades essenciais”.

Dessa forma, as linhas de pobreza nacionais aparentemente permitem uma maior vinculação com as realidades nacionais¹⁰⁸, pois além de serem expressas na moeda de

¹⁰⁷ A referência de U\$\$ 1/dia representa um marco internacional mínimo de pobreza empregado pelo Banco Mundial, segundo o qual uma pessoa é considerada pobre em qualquer parte do mundo (OLIVEIRA, 2005^b).

¹⁰⁸ Parte-se do pressuposto de que as linhas de pobreza/indigência obtidas pela CEPAL, mesmo que apresentem limitações para a realização de comparações entre os países, estão mais de acordo com a realidade social da região. Além disso, pode-se perceber a distância entre a linha de pobreza utilizada pelo Banco Mundial (U\$\$ 2/dia, linha de pobreza e U\$\$ 1/dia, linha de indigência) com a obtida pela

cada país, são determinadas por uma cesta de alimentos considerada necessária para suprir as necessidades nutricionais da população correspondente à determinada zona geográfica, levando-se em consideração os hábitos de consumo, a disponibilidade dos alimentos, os preços relativos e as diferenças entre os preços nas zonas urbanas e rurais (CEPAL, 2005).

Além das metodologias citadas, desde 1990 o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) tem divulgado o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), sendo frequentemente utilizado para a comparação da evolução entre os países, pois visa mensurar a pobreza por meio de um indicador que compreenda os aspectos considerados imprescindíveis para o desenvolvimento, por meio da composição entre longevidade (saúde), educação (conhecimento) e padrão de vida desce (PIB per capita), ou simplificada, renda (PNUD, 2005). O PNUD tem apresentado, ainda, o Índice de Pobreza Humana (IPH)¹⁰⁹, que mede¹¹⁰ as carências no desenvolvimento humano básico, nas mesmas dimensões que o IDH.

Após tratar das diferentes metodologias para a mensuração da pobreza, considera-se que, embora a insuficiência de renda seja um fator de grande importância tanto na teorização quanto na quantificação da mesma, não pode ser vista por esse único ângulo, pois o acesso a bens, recursos, serviços sociais, ao lado de outros meios complementares de sobrevivência precisam ser considerados para definir a situação de pobreza.

Assim, para além da dimensão objetiva que define a pobreza de acordo com a falta de acesso e recursos (não apenas financeiros)¹¹¹ que possibilitem um padrão de vida em que sejam supridas as necessidades básicas, como alimentação, higiene, vestuário, educação, lazer, entre outras, considera-se imprescindível a definição e o reconhecimento da pobreza como a situação vivenciada por uma pessoa ou uma família, em um determinado momento histórico, em que esta não tenha “[...] condições de viver

CEPAL, por meio das linhas nacionais, o que permite interpretações diversas sobre a magnitude da pobreza e da indigência.

¹⁰⁹ O IPH = Índice da Pobreza Humana é “[...] uma medida da pobreza, país a país, sob uma perspectiva de desenvolvimento humano baseada em três variáveis: vulnerabilidade à morte prematura; analfabetismo; e padrão de vida abaixo do aceitável”. (ROLIN, et al., 2006, p. 517).

¹¹⁰ As variáveis empregadas são: o percentual de pessoas com esperança de vida inferior a 40 anos; o percentual de adultos analfabetos e o estabelecimento de condições econômicas essenciais para um padrão de vida adequado, medidas pelo percentual de pessoas sem acesso a serviços de saúde e água potável e pelo percentual de crianças menores de cinco anos com insuficiência de peso (PNUD, 1997).

¹¹¹ São então pobres, aqueles sujeitos que, além de não possuírem renda suficiente para satisfação de suas necessidades básicas não possuem acesso a outras alternativas para satisfazê-las.

dentro dos padrões socialmente estabelecidos” (STOTZ, 2005, p. 53), vivendo em condições tão precárias que dificultam a construção de alternativas que possibilitariam atingir tais padrões de vida, entendidos como “[...] as condições objetivas de viver com um nível de dignidade ou de acesso a serviços públicos e privados” (SPOSATI, 1997, p. 22).

Compreender a pobreza requer situá-la para além da dimensão material, pois a renda constitui-se em apenas um dos elementos que permitem caracterizá-la em sua complexidade. Sob esse aspecto, está-se referenciando as diferentes manifestações e causas que permitem considerá-la um **fenômeno multidimensional**, que não pode estar restrito a uma única e universal definição, pois relaciona-se a múltiplas formas de privações e não apenas a renda, considerada uma explicação unidimensional. Assim, é fundamental apreender o fenômeno em suas múltiplas dimensões. Ou seja:

A pobreza é um fenômeno multidimensional que não se restringe aos aspectos socioeconômicos com os quais é com frequência identificada. Em geral, os pobres são vistos como uma categoria privada de bens econômicos e sociais facilmente mensuráveis. Por essa razão, as medidas voltadas ao enfrentamento da situação não ultrapassam o campo dos programas e das políticas sociais, quase sempre traçados sem a participação dos maiores interessados. (PNUD, 2005, p. 43).

Dessa forma, a caracterização da pobreza, bem como da desigualdade, não pode estar restrita aos fatores socioeconômicos, pois tratam-se de problemáticas pluridimensionais que devem estar presentes na análise de ambas, embora para explicá-las, seja fundamental partir de sua base socioeconômica (NETTO, 2006).

Assim, a abordagem acerca da pobreza deve ser estendida ao conjunto ampliado de necessidades fundamentais do ser humano e aos aspectos não monetários – estando inclusos o acesso a serviços sociais essenciais – para o qual utiliza-se a expressão “pobreza estrutural”¹¹², que considera as necessidades básicas não satisfeitas (NBNS). (SALAMA, 1999).

Conforme a própria nomenclatura indica, as necessidades básicas não satisfeitas são decorrentes da não satisfação de um conjunto de necessidades básicas da população

¹¹² A concepção de pobreza estrutural consiste em considerar um amplo conjunto de necessidades dos sujeitos em seu cotidiano, englobando nesta proposta a articulação entre aspectos objetivos e subjetivos como forma de melhor se compreender a pobreza.

que, além da renda monetária incluem: “[...] água e esgotos, eletricidade, o *habitat*, o nível de educação das crianças, a assistência escolar aos menores, o tempo disponível e o mobiliário do lar” (SALAMA, 1997, p. 44).

Observando-se as dimensões explicitadas vê-se que as mesmas ultrapassam os limites da pobreza monetária ao mesmo tempo em que apontam para uma perspectiva conceitual ampliada, determinada não somente pela renda, mas pelo não atendimento às necessidades consideradas básicas. Salienta-se que a não satisfação de qualquer uma das necessidades referidas caracteriza o sujeito ou a família em situação de pobreza¹¹³, independentemente do nível de rendimentos mínimos estabelecidos pela linha de pobreza (SALAMA, 1997).

Essa perspectiva abrangente permite desvelar as concepções inspiradoras das políticas sociais que intervêm sobre a situação de pobreza, o que poderá repercutir nas suas possibilidades de redução, superação ou apenas de regulação.

Ao analisar o fenômeno da pobreza e o enfoque da mesma nas políticas sociais, o Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano – PNUD/2005 destaca as questões relativas às desigualdades sociais, compreendidas como parte do ciclo de pobreza. De acordo com essa perspectiva, mesmo que se considere que “a carência material é uma dimensão crucial que não pode ser relegada ao plano secundário, [...] a dinâmica da pobreza não se restringe a esse campo. Cada vez mais se aceita que a pobreza tem subjacente, o problema da desigualdade social” (PNUD, 2005, p. 43).

Destarte, pesquisadores e organismos internacionais, principalmente a partir da metade da década de 1990, consideram ser primordial vincular a pobreza ao tema desigualdade. Essa perspectiva de vinculação é um elemento novo, uma vez que o pensamento econômico tradicional negou tal conjugação. Esse pensamento considera, historicamente, a desigualdade como uma fase indispensável ao desenvolvimento. De acordo com essa perspectiva, podem ser apontadas dentre as causas para a situação de pobreza vivenciada por grandes contingentes da população mundial:

[...] a distribuição extremamente desigual dos efeitos não apenas da crise econômica, mas das políticas de ajuste ortodoxas, recaindo

¹¹³ A metodologia para a mensuração da pobreza orientada por essa concepção é desenvolvida com base no cálculo que considera a percentagem populacional, acrescentando-se a esta a percentagem que se encontra inferior à linha de pobreza e das necessidades básicas não satisfeitas (SALAMA, 1997).

sempre sobre os setores mais desfavorecidos; as estruturas extremamente assimétricas de distribuição da renda; as debilidades da política social e os ataques permanentes de setores influentes à própria legitimidade do gasto social, entre outras (SOARES, 2000, p. 46).

Sob esse aspecto, identifica-se um consenso teórico de que a pobreza na América Latina é decorrente, em grande parte, de um quadro de extrema desigualdade, marcado por profunda concentração de renda – que tem raízes na formação sócio-histórica e econômica da sociedade latino-americana –, situação que a coloca entre as regiões mais desiguais do mundo.

No que se refere às metodologias utilizadas para medir o grau de desigualdade na distribuição de renda, valem-se geralmente de dois tipos de ferramentas: uma de análise gráfica, a Curva de Lorentz e outra de cálculo, o Índice de Gini. A curva de Lorentz representa a relação existente entre os grupos de uma população em um gráfico, ordenados de acordo com seu grau de pobreza relativa e sua respectiva participação na renda nacional. No Índice de Gini, os valores oscilam de zero a um, indicando que nos valores próximos a um (1), há uma distribuição de renda menos igualitária.

Destaca-se que a compreensão da pobreza como problemática correlacionada à desigualdade social envolve na mensuração desse fenômeno questões de natureza teórico-política e técnico-instrumental, uma vez que a construção de indicadores de mensuração é extremamente questionada, tanto com relação à metodologia utilizada para definir padrões mundiais, quanto à diversidade dos resultados apresentados pelas instituições que investigam tal fenômeno (NETTO, 2006).

Entretanto, em que pese o reconhecimento de tais aspectos, os limites de ordem financeira e a falta de recursos técnicos e humanos para a adoção de uma metodologia multidimensional da pobreza, acabam por corroborar a escolha por uma metodologia quantitativa para medir a pobreza, em detrimento de uma concepção teórica do sentido e do significado da pobreza.

Sob esse aspecto, embora reconhecidas as dificuldades na utilização de aspectos metodológicos comparativos para medir a pobreza mundial, os organismos internacionais são incisivos quanto à necessidade de identificar e monitorar a incidência da pobreza, por meio de indicadores, podendo assim dar respostas quantitativas aos compromissos internacionais firmados para a redução da pobreza, por meio de políticas sociais focalizadas, de acordo com suas orientações. Diante das diversas metodologias

para a mensuração da pobreza, tais organismos privilegiam o exame da pobreza segundo aspectos monetários, ou seja, concentrando coeficientes de rendimento e disposição para o consumo.

Além de tais métodos para a mensuração da pobreza centrados em sua dimensão monetária, cabe destacar a existência de análises que relacionam a questão da pobreza como uma das formas de privação da liberdade humana¹¹⁴. De acordo com essa perspectiva, a liberdade humana é identificada como o principal objetivo e meio do desenvolvimento e deve integrar-se às atividades econômicas, sociais e políticas, concentrando-se especificamente nos papéis e nas inter-relações entre algumas liberdades¹¹⁵ julgadas instrumentais e fundamentais, por isso, substantivas.

São essas liberdades substantivas, abrangendo capacidades fundamentais¹¹⁶, que se instituídas podem “[...] evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão” (SEN, 2000, p. 52).

As condições para a superação da pobreza dependeriam, portanto, do desenvolvimento de capacidades pelos próprios sujeitos, a partir do reconhecimento da liberdade individual como comprometimento social¹¹⁷, tendo em vista que “[...] a

¹¹⁴ Faz-se referência à perspectiva construída por Amartya Sen, o qual recebeu o Prêmio Nobel de Economia, no ano de 1998.

¹¹⁵ O autor considera particularmente as seguintes liberdades: (a) a de *facilidades econômicas*, oportunizadoras da participação no comércio e na produção, que viabilizem aos indivíduos recursos “com propósitos de consumo, produção ou troca” (SEN, 2000, p. 55); (b) a *liberdade política*, incluindo os intitulados direitos civis e políticos, apresentadas nas formas de livre expressão, direito ao voto, de escolha e seleção dos governantes e de participação política nas decisões sobre os rumos da comunidade; (c) a de *oportunidades sociais*, manifestas em disposições que a sociedade estabelece através da possibilidade do reconhecimento de serviços básicos de educação e saúde. (d) a de *garantia de transparência*, referida pela necessária sinceridade que as pessoas devem esperar umas das outras – “[...] a liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza [...]. Essas garantias têm um claro papel instrumental como inibidoras da corrupção, da irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas” (SEN, 2000, p. 56); (e) a de *segurança protetora*, formada pela rede de segurança social necessária, porque é impeditiva da miséria, da fome e da morte, além do que “[...] inclui disposições institucionais fixas, como benefícios aos desempregados e suplementos de renda regulares para indigentes, bem como medidas *ad hoc*, como distribuição de alimentos em crises de fome coletiva ou empregos públicos de emergência [...]” (SEN, 2000, p. 57, grifos nossos).

¹¹⁶ As capacidades fundamentais, aspecto vinculado a cada sujeito, é compreendida por Sen como: “[...] um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos (ou, pelo menos formalmente expresso, a liberdade para estilos de vida diversos)” (SEN, 2000, p. 95).

¹¹⁷ Ao vincular a liberdade humana como objetivo do desenvolvimento, o pesquisador Amartya Sen pressupõe o necessário encadeamento entre as diversas formas de liberdades, sendo que essas abrangem, conforme explicitado, as dimensões políticas, sociais, econômicas, civis. Argumenta que sua visão de liberdade “[...] envolve tanto os processos que permitem a liberdade de ações e decisões como

pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas¹¹⁸ em vez de meramente como baixo nível de renda, que é critério tradicional de identificação da pobreza” (SEN, 2000, p. 109).

Tal perspectiva considera a pobreza não apenas como inadequação de renda, mas como privação das capacidades fundamentais dos sujeitos, da qual a renda é a principal causa, mas não é a única. Assim, o enfrentamento às privações das capacidades fundamentais deve ter como parâmetro a busca das liberdades individuais substantivas, consideradas essenciais ao desenvolvimento.

Dessa forma, procura-se oferecer a compreensão “[...] da natureza e das causas da pobreza e privação, desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, [...] para as liberdades de poder alcançar esses fins” (SEN, 2000, p. 113).

Essa abordagem originou-se de uma visão de desenvolvimento social e humano, por meio da realização dos *funcionamentos*, que compreendem variações desde aquelas “[...] mais elementares, como estar bem nutrido, escapar de morbidade e mortalidade prematura evitáveis, etc., a realizações bastante complexas e sofisticadas, como possuir autorrespeito, ser capaz de tomar parte na vida da comunidade, e assim por diante” (SEN, 2000, p. 05).

As capacidades, por sua vez, refletiriam as oportunidades de escolha por diferentes conjuntos de funcionamentos que estariam abertos aos indivíduos, representando a extensão de sua liberdade efetiva. Tal perspectiva defende a transformação dos pobres de “sujeitos passivos” em “sujeitos ativos”, protagonistas da mudança social, por meio do desenvolvimento de capacidades estratégicas. Os relatórios do PNUD seguem essa linha quanto ao desenvolvimento social e humano, relacionando a necessidade de democratização do acesso a capacidades (educação, saúde, poder, etc.), as quais permitiriam aos pobres transformarem-se em “protagonistas” de sua luta.

Ao criticar as formas de mensuração da pobreza, a perspectiva mencionada propõe-se a investigar a pobreza e as resultantes relacionadas à fome pela abordagem

as oportunidades reais que as pessoas têm, dadas as suas circunstâncias pessoais e sociais” (SEN, 2000, p. 31).

¹¹⁸ “A capacidade [*capability*] de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para ela. Para tanto, a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos (ou, menos formalmente expresso, a liberdade para ter estilos de vida diversos)” (SEN, 2000, p. 95).

“*entitlement approach*” (capacidade, condição, qualificação). Assim, a análise sobre a pobreza redireciona o foco às capacidades, em substituição à centralização na renda.

Nesse sentido, considera-se que o enfoque à pobreza baseado nas capacidades fundamentais das pessoas é mais amplo do que aquele vinculado apenas à inadequação da renda. Entretanto, salienta-se que essa abordagem¹¹⁹ transfere aos indivíduos pobres a responsabilidade de superar a sua própria situação de pobreza.

O Banco Mundial¹²⁰ adota tal perspectiva, compreendendo que a noção de desenvolvimento requisita obrigatoriamente que sejam removidas as formas de privação de liberdade, como por exemplo, a pobreza (compreendida essencialmente como carência de oportunidades), mas também destaca como uma das piores privações a restrição dos indivíduos ao livre mercado, centrando suas propostas fundamentalmente na questão das oportunidades para o desenvolvimento das liberdades individuais na sociedade de mercado.

Ao reconhecer a propriedade de “ativos”¹²¹ sociais, econômicos e culturais na população pobre, o Banco Mundial condiciona seus financiamentos a ações de combate à pobreza centradas na mobilização dos próprios sujeitos em condição de pobreza no provimento de soluções para a mesma. No entanto, essa perspectiva evidencia a compreensão da pobreza restrita ao indivíduo, considerado “capaz” e “ativo”, ocultando assim, os fatores estruturais da pobreza, considerada inerente ao modo de produção capitalista.

Diferentemente de tal concepção de pobreza restrita às capacidades do indivíduo, o entendimento da pobreza a partir de determinações estruturais constitui campo fértil para explicá-la, pois:

¹¹⁹ Cabe salientar que discorda-se do eixo teórico e analítico que estrutura a proposta de Amartya Sen (2000), a qual encontra “*guardida*” no referencial liberal, pois a perspectiva adotada está centralizada nas premissas de liberdade individual e na diversidade entre os seres humanos, seja por características pessoais, como idade, sexo, aptidões físicas e mentais, quanto por características externas, representadas pelas riquezas herdadas, pelo ambiente social, etc.

¹²⁰ Na perspectiva de minorar e precaver os possíveis impactos das medidas de ajuste na América Latina, o Banco Mundial passou a incorporar em sua agenda de proposições elementos de natureza econômica e social, para além dos econômicos. Inclusive, um dos elaboradores da perspectiva de crescimento econômico com desenvolvimento social foi o citado economista Amartya Sen (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2010).

¹²¹ Cinco itens são considerados “ativos” dos pobres: (1) as atividades de trabalho que desenvolvem, sejam elas assalariadas ou autônomas; (2) o capital humano, em termos de habilidades e estudos; (3) os ativos produtivos, como casa, oficinas, etc.; (4) a estrutura de relações familiares; (5) as redes comunicativas, consideradas capazes de produzir soluções coletivas (IVO, 2006).

O entendimento é de que o sistema de produção capitalista, centrado na expropriação e na exploração para garantir a mais-valia, e a repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes são responsáveis pela instituição de um processo excludente, gerador e reprodutor da pobreza, entendida enquanto um fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerada como mera insuficiência de renda. É também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna; é não participação social e política (SILVA, 2010, p. 157).

Nesse sentido, faz-se menção ao processo de expulsão que os leva a serem reconhecidos do grupo caracterizado pela pobreza¹²², ou seja, está-se referendando uma noção qualitativa de pobreza, em que o “*status*” determina a pobreza e não somente a renda. Associa-se a pobreza à valoração, ao reconhecimento, ou a sua negação e, portanto, não pode ser somente associado à subsistência material, mas também à subsistência simbólica¹²³, diferente das definições que traçam uma linha de pobreza baseada estritamente em dados quantitativos.

Com a síntese realizada neste item buscou-se destacar a existência de diversos tipos de indicadores de pobreza que variam de acordo com as diferentes concepções sobre a mesma, evidenciando que esse fenômeno complexo pode ser compreendido de diferentes aspectos. Assim, diante das possibilidades conceituais, foram sintetizadas as principais formas de mensuração da pobreza, as quais, dependendo do referencial conceitual que as fundamenta podem considerá-la uma compreensão unidimensional ou multidimensional.

Sob esse aspecto, compreende-se que a compreensão unidimensional da pobreza, termina por comprometer a compreensão desta categoria complexa. Diante disso, partilha-se da compreensão acerca da definição multidimensional da pobreza e, assim, faz-se menção aos limites das medidas de pobreza que levam em consideração aspectos meramente econômicos, como a linha de pobreza.

¹²² Pobreza, exclusão e subalternidade configuram-se, pois como indicadores de uma forma de inserção na vida social, de uma condição de classe e de outras condições reiteradoras da desigualdade (como gênero, etnia, procedência, etc.), expressando as relações vigentes na sociedade. São produtos dessa relação, que produzem e reproduzem a desigualdade no plano social, político, econômico e cultural, definindo para os pobres um lugar na sociedade. (YAZBEK, 2001, p. 34).

¹²³ Considera-se que não basta apenas proporcionar renda a população, mas investimentos na dimensão simbólica, por meio de capacitações, reuniões de grupo, dentre outros, nos quais os sujeitos possam refletir e produzir conhecimento que os levem a gradativamente superar as dificuldades e com isso ter uma vida melhor.

Mesmo que as linhas de pobreza traçadas atualmente abarquem informações além da alimentação (tais como habitação, saneamento, saúde, educação, etc.), elas têm a pretensão de mensurar a renda monetária necessária para que, diante de algumas necessidades, hábitos da população e preços vigentes, os indivíduos possam viver uma vida que esses organismos consideram socialmente admissível. Esse nível mínimo tem sido denominado linha de pobreza (OLIVEIRA, 2005b, p. 178).

A linha de pobreza é determinada, portanto, por um valor que não possibilita condições para a satisfação de um nível mínimo de necessidades básicas, como por exemplo, alimentação, vestuário, renda e educação, menos ainda para a inserção na sociedade e no mercado de trabalho e consumo, ou seja, “[...] é no mínimo, de uma total frieza estatística e de um absoluto distanciamento da realidade” (SOARES, 2000, p. 66).

Entende-se que uma proposta mais abrangente acerca da pobreza consiste na utilização de abordagens multidimensionais, a partir das quais se leve em consideração o conjunto ampliado de necessidades fundamentais do ser humano, na qual inclui-se o acesso a serviços sociais essenciais. Essa compreensão pode ser encontrada na definição de pobreza estrutural, a qual considera as necessidades básicas não satisfeitas.

Constata-se que a concepção referenciada apresenta uma nova definição de pobreza que permite compreender o fenômeno em sua complexidade, pois permite associar indicadores quantitativos e qualitativos que se complementam, evidenciando que a fundamentação e o enfrentamento da pobreza devem ultrapassar o critério renda.

Quanto às metodologias para a mensuração da pobreza – para que de fato levem em consideração a complexidade de elementos que compõem esse fenômeno –, deveriam, em um primeiro momento, identificar os diferentes níveis existentes em um determinado país, levando-se em consideração as demais situações que abarcam a pobreza, ao invés de dar maior ênfase aos indicadores gerais de pobreza (monetária).

No que se refere à concepção de pobreza adotada pelos programas de transferência de renda, conforme o já assinalado, verifica-se que os mesmos partem da linha de pobreza, através da quantificação da renda monetária do indivíduo. Entretanto, partindo das considerações realizadas neste item, compreende-se que a pobreza apresenta dimensões sócio-históricas, econômicas, culturais e políticas; é complexa e multidimensional; é essencialmente de natureza estrutural, sendo, portanto, mais que insuficiência de renda (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006).

Nos países latino-americanos as desigualdades de renda e com elas a extensão da pobreza, têm sua origem situada, ao mesmo tempo, nos traços culturais, na história e nos diversos padrões de inserção dessas economias na economia mundial (SALAMA, 1997). Assim, a pobreza adquire um caráter estrutural, o que faz dela um processo complexo a ser superado, pois demandaria medidas capazes de alterar a estrutura de classes sobre a qual se sustenta a sociedade.

No entanto, mesmo diante de estudos que ressaltam a importância do reconhecimento das diferentes dimensões da pobreza, prevalecem as definições baseadas estritamente em aspectos monetários, desconsiderando as dificuldades no (e na qualidade do) acesso à educação, habitação, saneamento básico, entre outros serviços sociais.

Dessa forma, conclui-se que a pobreza assume neste início de século XXI uma dimensão abrangente, evidenciando “[...] um quadro amplo para intervenção de políticas públicas de corte social, entendendo que as políticas sociais, para serem mais eficazes, devem estar articuladas a políticas macroeconômicas que garantam um crescimento econômico sustentado, a geração de emprego, a elevação da renda proveniente do trabalho e, sobretudo, a redistribuição de renda [...]” (SILVA, 2010, p. 156).

Todavia, ao contrário de medidas estruturais ao combate da pobreza – que a compreenda enquanto um fenômeno multidimensional – têm-se preconizado o enfrentamento à pobreza por meio da franca liberação de mercado, combinada com uma ação paralela de políticas sociais focalizadas “nos mais pobres dos pobres”, o que remete a uma concepção unidimensional da pobreza, por meio de sua dimensão monetária. É nessa perspectiva que se incluem os programas de transferência de renda, que conforme explicitado foram amplamente difundidos na região latino-americana a partir da década de 1990, de acordo com as recomendações e o financiamento de organizações internacionais.

Finalizando-se essa abordagem acerca das diferentes concepções e formas de mensuração da pobreza, cabe ainda salientar que os organismos internacionais justificam a necessidade de identificar e monitorar a incidência da pobreza por meio de indicadores. O Banco Mundial, entretanto, oculta a finalidade da utilização das linhas de pobreza, empregadas arbitrariamente para definir o número de pobres de um país, tendo em vista que grupos e populações com rendas per capita excedentes a essa margem são identificados como “não pobres”. Ou seja, tais estatísticas baseadas estritamente na

questão da renda acabam por manipular e ocultar a real situação dos países. Dessa forma, ao promover “[...] pesquisas sobre a pobreza e relatórios sobre as ‘dimensões sociais do ajuste’, o Banco Mundial oferece as diretrizes ideológicas e constrói o consenso político em torno de suas propostas de intervenção social” (MARANHÃO, 2006, p. 41).

Diante das diversificadas metodologias para a mensuração da pobreza, eles privilegiam o exame da pobreza segundo aspectos monetários, a partir da adoção do critério de mensuração de renda dólar/dia, que certamente é representada por um valor que não atende às necessidades nutricionais e, muito menos, às necessidades humanas básicas. Nessa perspectiva,

[...] a definição dessas medidas padrão demonstra o que os organismos internacionais consideram, de fato, aspectos “imprescindíveis” à sobrevivência física e quais são as necessidades consideradas mínimas específicas da população pobre. O que é possível ser comprado com um ou dois dólares/dia define a arbitrariedade de tratamento àquele que é considerado pobre (OLIVEIRA, 2005b, p. 184).

No próximo item, evidencia-se o enfrentamento à pobreza pelo viés monetário, a partir da relação entre a implantação e proliferação dos programas e os organismos internacionais, por meio de recomendações expressas em documentos e compromissos assumidos em encontros.

4.1.3 Programas de transferência de renda e organismos internacionais: o enfrentamento à pobreza pelo viés monetário

A investigação sobre a relação entre os programas de transferência de renda e os organismos internacionais parte do pressuposto de que os mesmos privilegiam o exame e o enfrentamento da pobreza segundo aspectos monetários¹²⁴. Destarte, salienta-se que grande parte dos países da região, com seus altos índices de pobreza, tornaram-se

¹²⁴ Conforme explicitado anteriormente, mesmo diante do reconhecimento das diferentes concepções e metodologias para a mensuração da pobreza, que permitam uma compreensão multidimensional da mesma, os organismos internacionais privilegiam o exame da pobreza segundo aspectos monetários para classificar os sujeitos pertencentes à linha de pobreza e, assim, poder comparar internacionalmente os níveis de pobreza, estabelecendo o percentual de indivíduos em situação de pobreza e de indigência. Para a América Latina e Caribe, a referência é de U\$ 1 per capita/dia para definir a população em situação de pobreza extrema ou indigência, e de U\$ 2 per capita/dia para classificar a população como pobre (OLIVEIRA, 2005^b).

dependentes da obtenção e renovação de empréstimos, do Banco Mundial (BM), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para reduzir os efeitos do modelo econômico adotado.

Sob esse aspecto, pode-se aferir que os programas de transferência de renda são a tradução das recomendações para o combate à pobreza dessas instituições que, ao mesmo tempo em que exaltam o mercado, temem por seus efeitos.

A política de ação do Banco Mundial para os países periféricos tem condicionado os acordos da dívida externa com a implementação daquilo que eles chamam de “programas de combate à pobreza”. Essa política possui duas linhas bem delimitadas: por um lado, a construção de um aparato ideológico que distorce as causas e manipula os números da pobreza mundial e, por outro, a criação e desenvolvimento de políticas sociais que garantam uma renda mínima para os cidadãos considerados pobres (MARANHÃO, 2006, p. 35).

No que se refere ao apoio dos organismos internacionais patrocinadores dos ajustes estruturais da economia nas ações de combate à pobreza, identifica-se elementos que evidenciam a contradição expressa na subordinação do social ao econômico, a partir das respostas empreendidas, pautadas na adequação de contas e gastos públicos ao ajuste fiscal dos países (BORON, 2001). Nesse sentido, opera-se:

[...] uma subordinação e separação entre os planos do social e do econômico, através de quatro pilares que estruturam e condicionam o novo modelo de assistência: um processo de desconstrução simbólica e ideológica dos sistemas de seguridade anteriores, em nível de retórica crítica; *a centralidade do tratamento da inserção dos indivíduos ao mercado, através de transferências monetárias*; o estímulo dos programas de consumo e demanda de serviços e uma organização e mobilização social da sociedade civil e dos próprios pobres, na construção dos programas sociais, (IVO, 2006, p. 82, grifos nossos).

Cabe salientar que o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento oferecem financiamentos para programas de combate à pobreza, condicionados ao cumprimento dos ajustes estruturais pelos países. Em decorrência de recomendações dos citados organismos multilaterais é que os programas de transferência de renda passaram a ser amplamente difundidos na região latino-americana, principalmente a partir do início da década de 1990, período em que “[...] os governos latino-americanos foram transferindo ‘capacidade de decisão’ para aquelas

entidades internacionais, que passaram a ditar o que deveriam ou não fazer” (FIORI, 2001, p. 33).

Assim, embora não se tenha o objetivo de abarcar toda a complexidade que abrange tal temática, considera-se que os compromissos assumidos pelos governos com os organismos internacionais fornecem pistas quanto aos rumos conjunturais que vem sendo trilhados na América Latina.

Sob esse aspecto, destaca-se os compromissos assumidos desde a **I Cúpula das Américas**, da Organização dos Estados Americanos (OEA)¹²⁵, ocorrida no ano de 1994 em *Miami*, em que as discussões sobre a pobreza¹²⁶ levaram os citados organismos a recomendar e a financiar ações emergenciais para o “alívio” da pobreza na região.

Para matizar o processo de retração estatal e de privatização da área social na América Latina, conjugaram-se as duas últimas estratégias – focalização e autoajuda – nos chamados “Programas de Combate à Pobreza”, marcados pelo seu caráter residual, emergencial e temporário. Essa modalidade de programa social tem sido eixo central das propostas financiadas por organismos internacionais, como o Banco Mundial e o BID, para os governos latino-americanos (e para países periféricos em geral) no sentido de minimizar os efeitos da crise econômica e dos processos de ajuste (SOARES, 2000, p. 80).

Os compromissos – que abrangem dimensões econômicas, sociais e políticas –, assumidos nas Cúpulas das Américas e nos programas de governos dos países que compõem a região latino-americana, sugerem o cumprimento de condicionalidades exigidas pelas agências financeiras, os quais se submetem aos ajustes estruturais e às regras de gestão.

As tarefas a serem cumpridas pelos Estados, tanto no âmbito institucional como no social, compõem a categoria de “boa governança”, que foi incorporada na *Declaração das Cúpulas das Américas*, assinalando a subserviência dos Estados a modelos impostos por agências financiadoras internacionais. Nessa perspectiva:

¹²⁵ A OEA, por meio da Cúpula das Américas, desde a primeira realizada em Miami (1994) até a IV Cúpula realizada em Mar Del Plata, Argentina (2005), reafirma seus compromissos de combate à pobreza através de declarações, planos de ação, programas e mecanismos de efetivação dos compromissos pactuados.

¹²⁶ Os compromissos de erradicar, superar ou reduzir a pobreza estão registrados em todas as Cúpulas. Cabe destacar que a partir da Cúpula Extraordinária das Américas, ocorrida em Monterrey, México (2004) – que tem como primeiro objetivo da declaração o avanço na implementação de medidas para combater a pobreza –, passa a ser considerada a relação multidimensional da pobreza, a qual passa a ser vinculada à educação e à saúde. Chama-se a atenção para o fato de que tal vinculação pode ser observada nas condicionalidades dos programas de transferência de renda.

A provisão dessas instituições é referida pelo Banco Mundial como “boa governança” e inclui: criar um regime regulatório que atue juntamente com os mercados para promover a competição; criar um ambiente macroeconômico estável para a ação dos mercados, ou seja, a criação de *enabling environment*, que gere certezas à iniciativa privada; eliminar a corrupção (FIORI, 2001, p. 18).

Partindo da premissa que um “bom governo” precisa de uma “boa sociedade” (FIORI, 2001), foram programados os ajustes estruturais ao mesmo tempo em se processaram os cortes orçamentários nas áreas sociais, tornando-se crescente o quantitativo de indivíduos em situação de pobreza e mantendo altos níveis de desigualdade.

Diante do aumento da pobreza e do seu reconhecimento enquanto um flagelo a ser erradicado, a ONU¹²⁷ definiu em Assembleia Geral ocorrida no ano 2000 a *Declaração do Milênio das Nações Unidas*, a qual tem se constituído no “[...] eixo indicado por organismos internacionais (Banco Mundial, CEPAL, PNUD, Cúpula das Américas) como proposição e estratégia a ser cumprida e sobre a qual tem sido referenciadas as propostas de ‘enfrentamento’ à pobreza a partir de 2000” (OLIVEIRA, 2005b, p. 186).

Na referida Declaração, foi reconhecida a importância de se reduzir a pobreza mundial, bem como de promover a melhoria ao acesso a uma série de necessidades humanas básicas, promovendo, assim, um conjunto de compromissos das nações para o estabelecimento de metas e indicadores de eficácia.

Para tanto, foram estabelecidos compromissos, dentre estes o compromisso com a erradicação da pobreza nas nações, considerando tanto o universo mundial quanto os Estados Nacionais. Dentre os demais comprometimentos estão: a adoção de uma política comercial de livre-comércio quanto às exportações dos países em desenvolvimento com relação aos industrializados; a concessão de ajuda financeira e redução das dívidas dos países mais pobres, para que tornem-se sustentáveis; a redução do número de pessoas com rendimentos inferiores a um dólar/dia, bem como das que

¹²⁷ A Organização das Nações Unidas (ONU) definiu na Assembléia Geral que contou com a presença de 147 chefes de Estado e de governo, de 189 Estados-membros das Nações Unidas, e de mais 42 representantes (ministros e chefes de delegações internacionais), realizada em Nova York, em setembro de 2000, os oito objetivos que vieram a compor a “Declaração do Milênio”, sendo considerado o principal compromisso político internacional assumido no campo do combate à pobreza (MATTEI, 2010).

passam fome; o acesso a todos os níveis de ensino para crianças de ambos os sexos, mas, especialmente para as meninas; a redução da mortalidade infantil e materna; o combate às doenças que afligem a humanidade; a melhoria das condições de vida dos habitantes de bairros degradados; a disponibilização de medicamentos essenciais; o estabelecimento de parcerias com os setores privados e da sociedade civil para a redução da pobreza e a possibilidade de que todos possam usufruir os benefícios das tecnologias de comunicação e informação (PNUD, 2009).

A partir de tais compromissos foram definidos e acordados entre os países os “*Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*”. Trata-se de uma agenda para o desenvolvimento mundial, organizada por um conjunto de oito objetivos e dezoito metas, com vistas a atingir o desenvolvimento e erradicar a pobreza num prazo de 25 anos, considerando o espaço temporal entre 1990-2015.

Os objetivos estabelecidos são: 1) erradicar a extrema pobreza e a fome; 2) atingir o ensino básico universal; 3) promover igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4) reduzir a mortalidade infantil; 5) melhorar a saúde materna; 6) combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7) garantir a sustentabilidade ambiental; 8) estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. Tais objetivos se constituem, assim, num documento de orientação para as políticas sociais nos países e mais especificamente, relacionam-se de maneira direta com os programas de transferência de renda. No Quadro 1, a seguir, serão evidenciados os objetivos e metas do Desenvolvimento do Milênio.

Quadro 1 – Objetivos e Metas do Desenvolvimento do Milênio

OBJETIVOS	METAS
1 – Erradicar a extrema pobreza e a fome	Meta 1 – Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar <i>per capita</i> por dia.
	Meta 2 – Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome.
2 – Tornar o ensino básico universal	Meta 3 – Garantir que, até 2015, todas as crianças, de ambos os sexos, terminem o ciclo completo de ensino básico.
3 – Promover igualdade de gênero e a autonomia das mulheres	Meta 4 – Eliminar a disparidade entre os sexos no ensino primário e secundário, se possível até 2005, e em todos os níveis de ensino, a mais tardar até 2015.
4 – Reduzir a mortalidade infantil	Meta 5 – Reduzir em dois terços, entre 1990-2015, a mortalidade de crianças menores de 5 anos.
5- Melhorar a saúde materna	Meta 6 – Reduzir em três quartos, entre 1990-2015, a mortalidade materna.
6- Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças	Meta 7 – Até 2015, ter detido a propagação do HIV/AIDS e começado a inverter a tendência atual.
	Meta 8 – Até 2015, ter detido a incidência da malária e de outras doenças importantes e começado a inverter a tendência atual.
7 – Garantir a	Meta 9 – Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e

sustentabilidade ambiental	programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais.
	Meta 10 – Reduzir pela metade até 2015, a propagação de população sem acesso permanente e sustentável à água potável segura e ao saneamento básico.
	Meta 11 – Até 2015, ter alcançado uma melhora significativa às vidas de pelo menos 100 milhões de bairros degradados.
8 – Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento	Meta 12 – Avançar no desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório (inclui compromisso com a boa governança).
	Meta 13 – Atender às necessidades especiais dos países menos desenvolvidos (inclui um regime isento de direitos e não sujeito a cotas para exportação dos países menos desenvolvidos; um programa reforçado de redução de dívida dos países pobres muito endividados – PPME e a anulação da dívida bilateral oficial; e uma ajuda oficial ao desenvolvimento, mais generosa aos países empenhados na luta contra a pobreza).
	Meta 14 – Atender às necessidades especiais dos países sem acesso ao mar e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento (mediante o Programa de Ação para o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento).
	Meta 15 – Tratar globalmente o problema da dívida dos países em desenvolvimento, mediante medidas nacionais e internacionais, de modo a tornar a sua dívida sustentável em longo prazo (alguns indicadores são monitorados em separado para os países menos desenvolvidos – PMD, para os países africanos, países sem acesso ao mar e para os pequenos estados insulares em vias de desenvolvimento).
	Meta 16 – Em cooperação com os países em desenvolvimento, formular e executar estratégias que permitam que os jovens obtenham um trabalho digno e produtivo.
	Meta 17 – Em cooperação com as empresas farmacêuticas, proporcionar acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis, nos países em vias de desenvolvimento.
	Meta 18 – Em cooperação com o setor privado, tornar acessíveis as novas tecnologias, em especial às tecnologias de informação e de comunicações.

Fonte dos Dados Brutos: PNUD, 2009.

Analisando-se a relação entre os objetivos dos programas de transferência de renda e os oito compromissos denominados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, bem como as dezoito metas que os compõem, observa-se que de maneira direta os programas incluem o primeiro deles, ou seja, erradicar a pobreza extrema e a fome.

Esses programas inserem também outros Objetivos, embora por vezes de maneira indireta, o que poderia ser identificado, em um primeiro momento, como uma preocupação no enfrentamento às diversas dimensões da pobreza, já que não estão restritas ao acesso a rendimentos, mas dentre outros, ao estímulo ao acesso a serviços sociais básicos.

Entretanto, esse movimento que pode ser num primeiro momento entendido como uma compreensão ampliada da pobreza¹²⁸ esbarra na concepção monetária

¹²⁸ A concepção de pobreza estrutural caracteriza o que se entende por uma perspectiva conceitual ampliada de pobreza, determinada não somente pela renda, mas pelo não atendimento às necessidades básicas, como saneamento básico, moradia, saúde, educação, etc.

utilizada para a definição desse universo, de acordo com a linha (contestável) de pobreza previamente definida que, conforme o já dito, é fator insuficiente para mensurar a pobreza em suas múltiplas dimensões.

Diante disso, pode-se especular que se de fato fossem considerados além dos “pobres monetários”, os “pobres estruturais”, a definição da pobreza revelaria que o universo da pobreza latino-americana a ser enfrentada é muito maior em comparação àquele apontado pela abordagem da pobreza monetária. No entanto, ao contrário disso, a compreensão unidimensional da pobreza utilizada pelas organizações internacionais passou a ser reproduzida pelos governos latino-americanos ao assumirem o compromisso de cumprir as Metas do Milênio.

Além disso, duas questões que envolvem os países latino-americanos no cumprimento das Metas do Milênio precisam ser destacadas. Por um lado, a dependência econômica aos patrocínios internacionais e, por outro, o cumprimento de condicionalidades por esses países, as quais são impostas para a renovação de empréstimos, sendo monitoradas e avaliadas pelo BM e o FMI.

Sob esse aspecto, salienta-se que mesmo no caso do Brasil, que não é mais considerado devedor do FMI, a opção do país em permanecer apontando tais programas como “carro chefe” da política social, justifica-se diante da potencialidade dos mesmos responderem “quantitativamente” aos compromissos assumidos em cumprir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Em referência aos instrumentais de seletividade e focalização dos programas, cabe destacar a compreensão de que os mesmos possuem relação com a execução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, seja porque a linha de pobreza constitui-se em requisito para acesso aos programas, seja porque os mesmos além de recomendados têm sido elogiados pelos organismos internacionais, enquanto exemplos de medidas de enfrentamento da pobreza e desigualdade¹²⁹, devido aos mencionados instrumentais de seletividade e focalização¹³⁰.

¹²⁹ Entretanto, em realidade tais medidas têm mascarado as “reformas estruturais” realizadas no âmbito social, ao minimizar os efeitos da crise econômica e dos processos de desmonte dos incipientes aparatos públicos de proteção social que têm marcado a região latino-americana, especialmente a partir da década de 1990.

¹³⁰ Partilha-se da compreensão de Soares (2000) quanto à focalização, pois “além do evidente conteúdo discriminatório, avesso a qualquer conceito de cidadania, esse mecanismo tem se mostrado totalmente ineficaz aos países latino-americanos. [em que] a restrição do acesso torna-se extremamente complicada na medida em que os pobres constituem a grande maioria [...]” (SOARES, 2000, p. 79).

Nesse contexto, entre finais dos anos 90 e início de 2000, os referidos programas se proliferaram por mais de uma dezena de países, como por exemplo, Honduras, México, Colômbia, Equador, Costa Rica, Brasil, Argentina, Chile, dentre outros. Além disso, destacam-se dados recentes sobre os programas, que indicam a execução dos mesmos em 18 países da região, beneficiando mais de 25 milhões de famílias, o que representa cerca de 113 milhões de pessoas, que conformam 19% da população da América Latina e Caribe (CEPAL, 2011^a)

Dentre as aspirações principais dos vários programas em vigor nos países da América Latina, estão, fundamentalmente, a garantia de renda, a promoção da emancipação feminina, a melhoria das condições de saúde das mulheres/mães e crianças e a busca pela universalização do ensino básico, as quais estão também presentes nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, conforme pode ser visualizando no Quadro 2:

Quadro 2 – Relação entre os objetivos dos Programas de Transferência de Renda e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

OBJETIVOS DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO CORRESPONDENTE
* Fornecer uma fonte adicional de recursos às famílias mais pobres.	ODM 1 – Erradicar a pobreza extrema e a fome
* Estimular a matrícula e frequência escolar das crianças em situação de pobreza (condicionalidade) * Reduzir o trabalho infantil, fomentando a frequência escolar (condicionalidade)	ODM 2 – Tornar o ensino primário universal
* Entrega de transferências de dinheiro para as mulheres para a sua gestão e administração. * Estimular o papel central das mulheres na promoção e divulgação do programa.	ODM 3 – Promover a igualdade de gênero e a autonomia da mulher.
* Controle do estado de saúde dos membros da família, cumprimento do calendário de vacinação das crianças, oficinas de alimentação e saúde reprodutiva, etc. (condicionalidade) * Melhoraria da saúde materna, incluindo entre os beneficiários obrigatórios de diversos programas as mulheres grávidas.	ODM 4 – Reduzir a mortalidade infantil. ODM 5 – Melhorar a saúde materna. ODM 6 – Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças.
-----	ODM 7 – Garantir a sustentabilidade ambiental.
-----	ODM 8 – Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento

Fonte dos Dados Brutos: PNUD, 2009; CEPAL, 2011a.

Observando-se as informações constantes no Quadro 2, pode-se identificar a relação entre a finalidade da criação dos programas de transferência de renda e a execução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, isso porque buscam realizar alguns de seus aspectos, principalmente no que se refere ao objetivo central dos mesmos, relacionado ao ODM 1 – erradicar a pobreza extrema e a fome –, já que o repasse financeiro é considerado a forma pela qual se reduzirá pela metade o percentual de pessoas com renda abaixo de um dólar/dia e daquelas em situação de fome.

Além do objetivo central de erradicar a pobreza e a fome, a estruturação dos programas está ligada a outras metas vinculadas aos ODM, atreladas às áreas de saúde e à educação, por meio das condicionalidades. Embora não se objetive estabelecer neste item uma análise aprofundada acerca das condicionalidades nos programas de transferência de renda, pois tal aspecto será abordado no próximo capítulo, pode-se aferir algumas considerações sobre a relação das mesmas com os mencionados objetivos de desenvolvimento para a humanidade a serem alcançados até 2015.

Levando-se em consideração que as condicionalidades presentes nos programas dizem respeito, basicamente, à saúde e à educação – por meio do acompanhamento de saúde e do estado nutricional dos membros da família e frequência escolar de crianças e adolescentes –, considera-se que tais condicionalidades relacionam-se fundamentalmente ao cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Exemplifica-se a condicionalidade ligada à frequência escolar, por meio da qual os programas buscam promover a execução do ODM 2, relacionada a tornar o ensino fundamental completo universal a toda a população. Ao mesmo tempo, os programas buscam promover o ODM 3, referente à igualdade de gênero e autonomia da mulher, ao torná-la a principal titular do benefício.

Do mesmo modo, as condicionalidades vinculadas à saúde, como o controle periódico de doenças de mulheres e crianças, o cumprimento de calendários de vacinação, assim como o incremento nutricional de bebês e das mulheres durante a amamentação, estão ligadas à execução dos ODM 4 a 6.

No entanto, em que pese à assinatura das Metas do Milênio pelos países, as projeções pressupõem que o ritmo de redução das taxas de pobreza e a execução dos

demais objetivos de desenvolvimento para a humanidade seja lento, mesmo em países que tenham um acelerado crescimento econômico¹³¹.

Sob esse aspecto, estudo¹³² realizado em dezoito países da América Latina e Caribe, no ano de 2002, reconheceu que o melhoramento das condições socioeconômicas requer mais do que o simples crescimento econômico, concluindo que a distribuição de renda é que determinará a capacidade dos países reduzirem a pobreza em 50% até o ano de 2015.

Tais evidências indicam que para se alcançar as metas de redução da pobreza precisam ser considerados dois cenários distintos: um “histórico”, que aplica as dinâmicas de crescimento e iniquidade de cada país, e outro “alternativo”, no qual cria-se um cenário futuro mais igualitário, o que somente pode tornar-se possível mediante mudanças na distribuição de renda.

No próximo item, busca-se traçar um panorama dos programas de transferência de renda na América Latina, por meio de um mapeamento dos programas em execução na região, suas principais características e objetivos. Abre-se espaço também para tratar especificamente de dois programas existentes nos países que compõem a amostra, Brasil e México, evidenciando o seu histórico, estrutura e composição e, por meio de um comparativo das experiências, seus aspectos comuns e especificidades.

4.2 O PANORAMA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA AMÉRICA LATINA

Os programas de transferência de renda passaram a ocupar, a partir dos anos 1990, posição central nas estratégias de enfrentamento à pobreza em diversos países da região latino-americana, os quais apresentam características que os distinguem de experiências regionais anteriores. Embora os programas compartilhem de semelhanças em sua concepção e desenho operacional, existem particularidades significativas em função das diferentes trajetórias, estrutura e cobertura populacional.

¹³¹ Exemplifica-se a situação de países com taxas de crescimento anuais de 3% *per capita*, nos quais poderiam ser necessárias várias décadas, a depender do país, para erradicar a pobreza, entendida nessa perspectiva como o conjunto de pessoas que sobrevivem com menos de US\$ 2 dólares por dia. (Documento Equidade e Desenvolvimento Humano- BID).

¹³² Ver: “Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America and the Caribbean”. CEPAL, IPEA, PNUD, 2002.

No intuito de evidenciar as principais características, composição e objetivos dos programas de transferência de renda, optou-se por elaborar um mapeamento das experiências implantadas nos países que compõem a região latino-americana. Posteriormente, realizar-se-á uma análise de dois programas em execução na região, que compõem a amostra, buscando enfatizar a forma com que os programas de transferência de renda foram se consolidando nas sociedades brasileiras e mexicanas e o papel desses programas em contextos marcados por profunda desigualdade social.

Dessa forma, visando possibilitar a construção de um panorama dos programas de transferência de renda em execução na América Latina, estruturou-se o presente item, partindo de um mapeamento dos programas implantados na região, a partir da década de 1990, explicitando suas principais características e objetivos e as alterações realizadas em suas trajetórias. Na sequência analisam-se os programas implantados no Brasil e México, em seu desenho e operacionalização, visando compreender seu histórico, estrutura e composição, assim como, seus aspectos comuns e especificidades, por meio de um comparativo das experiências.

4.2.1 Mapeamento de experiências: características, objetivos e alterações em sua trajetória

Os primeiros programas nacionais de transferência de renda implantados na América Latina estabeleceram-se entre finais da década de 80 e início da década de 90, destacando-se: em 1989, o Programa Beca Alimentaria, da Venezuela¹³³; em 1990, o Programa de Auxílio à Família (PRAF), em Honduras; em 1997, o Programa de Educação, Saúde e Alimentação Progresa, no México; e em 1998, o Bono Solidario do Equador (STEIN, 2008).

No entanto, é a partir dos anos 2000 que essas iniciativas se ampliam, expandindo-se a praticamente todos os países da América Latina, conforme informações constantes no quadro a seguir:

¹³³ Faz-se menção a experiência Venezuelana para fins de conhecimento, entretanto optou-se por não detalhar a mesma no Quadro 4, bem como nas análises, em função do recorte temporal realizado nesse estudo, que, conforme explicitado, abrangerá os programas de transferência de renda implantados na região latino-americana a partir da década de 1990.

Quadro 3 – Programas de Transferência de Renda da América Latina – 1990-2010.

PAÍS	ANO	PROGRAMA
Honduras	1990	Programa de Asignación Familiar (PRAF) (1990 –)
	1998	PRAF/BID Fase II (1998-2005)
	2006	PRAF/BID fase III (2006-2009)
	2010	Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición (2010 –)
México	1997	Programa de Educación, Salud y Alimentación – Progresas [atendia somente zona rural] (1997-2001)
	2001	Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano, ex Progresas) – [em 2001 troca-se o nome do programa, que passa a beneficiar também a zona urbana] (2001 –)
Equador	1998	Bono Solidário (1998-2003)
	2003	Bono de Desarrollo Humano (2003 –)
Nicarágua	2000	Red de Protección Social (2000-2006)
	2005	Sistema de Atención a Crisis (2005-2006)
Costa Rica	2000	Superémonos (2000-2002)
	2006	Avancemos (2006 –)
Colômbia	2001	Família em Acción (2001 –)
	2007	Red Unidos [ex. Red Juntos] (2007 –)
Brasil	2001	Bolsa-Escola (2001-2003)
	2001	Bolsa-Alimentação (2001-2003)
	2003	Cartão-Alimentação (2003-2003)
	2003	Bolsa-Família (2003 –)
Argentina	2002	Jefas e Jefes de Hogar Desocupados (2002-2005)
	2005	Familias por la Inclusión Social (2005 –)
	2009	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009 –)
Chile	2002	Chile Solidário (2002 –)
El Salvador	2005	Red Solidaria (2005-2009)
	2009	Comunidades Solidarias Rurales [ex Red Solidaria] (2009 –)
Peru	2005	Programa Juntos (Programa Nacional de apoyo directo a los más pobres). (2005 –)
Paraguai	2005	Tekoporã [na língua guarani significa bem-estar]. (2005 –)
	2005	Abrazo (2005 –)
Uruguai	2005	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social - PANES (2005-2007)
	2006	Tarjeta Alimentaria (2006 –)

	2008	Asignaciones Familiares (2008 –)
Panamá	2005	Bonos Familiares para la Compra de Alimentos [Componente especial para zonas rurais e indígenas. Integra a Red de Oportunidades desde 2006] (2005 –)
	2006	Red de Oportunidades (2006 –)
Bolívia	2006	Bono Juancito Pinto (2006 –)
	2009	Bono Madre Niño-Niña Juana Azurduy (2009 –)
Guatemala	2008	Mi Familia Progresiva (2008 –)

Fonte dos dados brutos: CEPAL, 2011a.

Os dados disponibilizados pela Base de Dados de Programas de Proteção Social não-contributiva da CEPAL¹³⁴ indicam que **15 países** que compõem a América Latina (representados na figura a seguir), possuíam programas de transferência de renda nacional, em funcionamento no ano de 2010, quais sejam: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai.

Além do aumento numérico – em 1997 estavam presentes em apenas 3 países ao passo que em 2010 alcançaram 15 países – na década passada também foi possível a consolidação dos programas, o aumento do valor das transferências monetárias, bem como, o incremento na cobertura e alcance geográfico.

Tais programas têm obtido visibilidade no debate sobre as políticas sociais para o enfrentamento da pobreza, tanto no contexto regional quanto internacional, o que se deve, em parte, às recomendações e ao apoio dos organismos internacionais.

¹³⁴ Cabe fazer menção ao aporte que tal base de dados representou para esta produção. Ela foi posta à disposição do público na página web da Cepal no ano de 2010 e se constituiu em base de dados fundamental para a investigação, na qual pode-se obter informações estatísticas detalhadas sobre todos os programas dos países que compõem a região latino-americana.

Figura 1 – Países da América Latina com Programas de Transferência de Renda em execução no ano de 2010.



Conforme pode-se observar, desde sua implantação, esses programas têm se proliferado de forma contínua pela maioria dos países da América Latina, tanto em termos de cobertura da população quanto de gastos públicos, sendo possível classificar

as distintas experiências em curso conforme o tamanho da população beneficiária¹³⁵ em: 1) aqueles em que a população beneficiária é **superior a 20%** da população do país (Brasil, México); 2) aqueles em que a população atendida está entre **6% e 10%** da população do país (Chile, Equador, Honduras e Uruguai); 3) aqueles em que a população inserida é **menor do que 6%** da população do país (Argentina, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Paraguai e Peru) (CEPAL, 2007).

Destaca-se que dentre os programas citados no Quadro 3, grande parte foi criada nos últimos dez anos, mas de fato a primeira experiência do período em análise nesta produção (1990-2010) foi desenvolvida em Honduras, em 1990. Entretanto, em que pese o fato do programa hondurenho ter sido o primeiro da década, cabe salientar que a qualificação de pioneiros da nova safra de programas contra a pobreza tem sido atribuída, de fato, aos programas Progreso/Oportunidades do México, e Bolsa-Escola/Bolsa-Família do Brasil, já que estes definiram desde o início os componentes de educação e saúde como áreas nucleares de intervenção, vinculadas às condicionalidades dos benefícios e por esta razão, passaram a ser fonte de inspiração aos demais programas que foram sendo criados na região (DRAIBE, 2009).

Antes de aferir considerações acerca dos programas brasileiros e mexicanos, apontados como os maiores e mais importantes na América Latina, considera-se fundamental sintetizar alguns aspectos pertinentes à trajetória e características dos demais programas desenvolvidos na região, observando-se uma ordem cronológica, conforme o ano de criação.

Da experiência de **Honduras**, sabe-se que o Programa de Asignación Familiar – PRAF, criado em 1990, tratava-se inicialmente de uma tentativa relativamente precária (em função das dificuldades orçamentárias do governo), de minimizar as altas taxas de pobreza e indigência, bem como do impacto negativo resultante das políticas de ajuste estrutural, mas que ganhou amplitude em 1998, com o chamado PRAF/BID Fase II. A partir de então, o objetivo passou a ser promover o investimento no capital humano das crianças das famílias mais pobres do país e, portanto, quebrar o ciclo intergeracional da pobreza.

¹³⁵ Ver Tabela 1, em que realiza-se um comparativo entre a população total dos países e a população beneficiária dos programas de transferência de renda (o que ela representa em relação ao percentual da população total, da população em situação de pobreza e da população em situação de indigência).

Esta fase vigorou até o ano de 2005, sendo substituída pelo PRAF/BID Fase III, que funcionou no período de 2006 a 2009, sendo ambos financiados pelo BID e apoiados por outros órgãos internacionais. Embora o componente alimentar tenha predominado na fase inicial do programa, a partir da sua segunda fase passa a ter como condicionalidades a matrícula, frequência e aprovação escolar dos filhos dos beneficiários de seis a doze anos, assim como o cumprimento da agenda de saúde por parte dos membros da família. Em 2010, foi criado o *Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición* que busca atrelar as transferências monetárias às ações intersetoriais nas áreas da educação, saúde e nutrição, bem como a inserção em outros programas sociais. No entanto, mesmo tendo sido tomadas tais medidas de enfrentamento, esse país permanece com a maior incidência de população em situação de pobreza e indigência dentre os países da América Latina, atingindo a respectivamente 68,9% e 45,6% da sua população, no ano de 2007, enquanto que o principal programa de transferência de renda abrangia no ano de 2009 apenas 8,7% da população do país.

No **México**, o *Programa Progressa* **criado em 1997**, foi ampliado e recebeu um novo nome a partir de 2001, “*Oportunidades*”. Embora se faça menção a esse programa, salienta-se que não serão sintetizadas as informações gerais acerca do mesmo neste item, já que ele, assim como o programa brasileiro, será detalhado em análise posterior a ser desenvolvida ainda neste capítulo.

O programa *Bono Solidário* foi implantado no **Equador** em 1998, criado como mecanismo de compensação monetária e de eliminação de subsídios de preços para o uso doméstico do gás, gasolina e eletricidade. Tal programa vigorou até o ano de 2003, sem empregar condicionalidades para permanência no mesmo aos beneficiários. Naquele mesmo ano, foi implantado o seu programa sucessor, o *Bono de Desarrollo Humano*, integrado ao Programa de Proteção Social do Ministério de Inclusão Econômica e Social, previa transferências monetárias às mulheres chefes de domicílio com crianças, mediante contrapartidas voltadas à frequência escolar e ao controle do estado de saúde, bem como à participação em programas de capacitação profissional. Previa também transferências não-condicionais de renda para idosos e pessoas portadoras de deficiência. Como esse país possuía no ano de 2010 um coeficiente de pessoas em situação de pobreza de 39,2% da população e em situação de pobreza extrema e indigência 16,4% da população, como requisito para acesso ao programa as

famílias precisam comprovar a situação de pobreza extrema, com crianças menores de 16 anos, e/ou deficientes, e/ou idosos.

Na **Nicarágua** foi criada a *Red de Protección Social* no ano 2000, caracterizando-se como um programa de transferência de renda que contava com o apoio financeiro do BID e que funcionou até o ano de 2006. Destinava-se às famílias em situação de pobreza extrema da zona rural do país, com crianças de 0 a 13 anos de idade, com condicionalidades voltadas à frequência escolar das crianças maiores de seis anos e controle do estado de saúde. Entre os anos de 2005 e 2006, vigorou outro programa, o *Sistema de Atención a Crisis*, estabelecido em função de emergências naturais que afetaram o norte do país naquele período.

Após o ano de 2006 este país deixou de desenvolver programas de transferência de renda, mantendo altos índices de pobreza e indigência – embora inserisse apenas 2,5% de sua população total no referido programa –, sendo considerado o país mais pobre da América Central, pois possuía naquele mesmo ano mais de 60% de sua população em situação de pobreza, além de elevados índices de desemprego e subemprego.

O programa *Superémonos* foi criado no ano 2000 na **Costa Rica**, após um período de recessão econômica que marcou os últimos anos da década de 90, funcionando por dois anos. Ele buscava, por meio das transferências condicionadas de renda para famílias pobres com crianças entre 7 e 18 anos, a prevenção ao abandono escolar na fase primária, tendo por condicionalidade a frequência escolar dos mesmos. Em 2006, um novo programa retoma tal objetivo, o *Avancemos*, porém sua ênfase estava na prevenção ao abandono escolar na educação secundária, pois destinava-se a famílias com adolescentes e jovens entre 12 e 25 anos que, em função da situação de pobreza extrema, tinham dificuldades em manter seus filhos na escola.

Na **Colômbia**, o Programa *Famílias em Acción* começou em 2001, também na esteira de uma recessão econômica que o país tinha atravessado em finais da década de 1990. O propósito era prestar assistência a famílias com as piores condições de vida, presumindo que tais famílias tivessem sofrido o maior impacto do retrocesso econômico. Tratava-se, portanto, de um programa de transferência de renda que fornecia subsídios para famílias, para a nutrição e educação dos filhos menores de 18 anos de idade e, para grupos indígenas que vivam em extrema pobreza, prevendo condicionalidades relacionadas à frequência escolar e controle do estado de saúde. A

partir de 2007 esse programa passou a fazer parte de um sistema de articulação de diversos componentes da proteção social do país, com acompanhamento familiar e comunitário e acesso aos serviços sociais do Estado, denominado *Red Unidos* (anteriormente denominada Red Juntos).

O Programa *Jefas y Jefes de Hogar Desocupados* foi implantado em 2002, na **Argentina**, através do qual o governo do país buscou inserir milhões de habitantes afetados por uma das maiores crises já ocorridas no País. Esse programa se destacou perante as anteriores políticas sociais desenvolvidas nesse país em razão da amplitude dos gastos, pela quantidade de beneficiários implicados e, em comparação aos demais programas analisados, por ser o único a destinar-se exclusivamente a indivíduos em situação de desemprego, com o objetivo de promover a inserção no mercado de trabalho de chefes de domicílio masculinos e femininos. Possuía como condicionalidades aos beneficiários, as atividades de inserção produtiva em projetos comunitários e/ou atividades de capacitação diárias, por um período mínimo de 4 horas. O programa incluía também condicionalidades no campo da educação e saúde.

O programa estabeleceu-se como emergencial, com prazo de duração previsto de menos de um ano (pois se acreditava que a crise que o país atravessava seria passageira) e cuja finalização deveria ter ocorrido em dezembro de 2002, porém foi prorrogado em três oportunidades (MTEySS, 2009). Com o início da administração do “casal Kirchner” (2003-atual), optou-se por uma estratégia gradual de saída de tal programa, mediante a implementação de novos programas. Um deles, é o programa *Familias por la Inclusión Social*, que desde 2005 contempla transferências monetárias destinadas à famílias em risco social, com filhos menores de 19 anos, gestantes ou deficientes, com contrapartida nas áreas de educação e saúde das crianças e adolescentes. Famílias beneficiárias do primeiro programa podem transitar para o segundo, de acordo com suas conveniências e condições sociais. Além disso, a partir de 2009 passou a vigorar o *Asignación Universal por Hijo para Protección Social*, outro programa que tem por objetivo melhorar a qualidade de vida e o acesso à educação de crianças e adolescentes.

O programa *Chile Solidário*, criado em 2002, no **Chile**, busca conceber a pobreza a partir da combinação de dois elementos, considerando (assim como os demais programas abordados) a família como elemento central da estratégia: a instalação progressiva de um sistema de proteção social integral para famílias em situação de pobreza e a atenção personalizada às mesmas, a fim de integrá-las às redes de serviços e

programas dirigidos a elas. Dessa forma, prevê além de transferências monetárias, serviços domiciliares de proteção e assistência social (apoio psicossocial), destinados a famílias em extrema pobreza.

O Chile Solidário é um dos componentes do sistema de proteção social, envolvendo, por este motivo, o acesso aos seis outros programas que o compõem, destinados a apoiar as famílias em 53 condições mínimas de qualidade de vida definidas, organizadas em sete categorias: identificação, saúde, educação, dinâmica familiar, habitação, trabalho e renda, sendo que a participação nestes (de acordo com a necessidade particular de cada família) também se configura como condicionalidades para a permanência (PROTEGE, 2009).

No **Brasil**, a partir de 2003, teve início o processo de unificação dos programas nacionais de transferência de renda, dando origem ao Programa Bolsa-Família. Embora se faça menção a esse programa, salienta-se que não serão sintetizadas as informações gerais acerca do mesmo neste item, já que o mesmo, assim como o programa mexicano, será detalhado em análise posterior a ser desenvolvida ainda neste capítulo.

No ano de 2005 foram criados programas de transferência de renda em sete países da região: El Salvador, Peru, Paraguai, Uruguai, Panamá, República Dominicana e Trinidad e Tobago, os quais passam a ser brevemente detalhados.

Em **El Salvador**, o programa *Comunidades Solidarias Rurales*, ficou conhecido até o ano de 2009 como *Red Solidaria* (2005-2009), programa de proteção social que atribui subsídios mensais às mulheres pobres, chefes de domicílio, que cumpram as condicionalidades, tais como a frequência escolar e assistência à saúde de crianças e adolescentes. Dessa forma, o atual programa manteve características do anterior, como a estrutura, as transferências monetárias, os serviços básicos – de saúde, educação e alimentação para as famílias que vivem nas 100 regiões mais pobres do país, de ampliação da infraestrutura local, desenvolvimento produtivo (por meio de programas de microcrédito para financiar projetos produtivos de pequenas famílias agrícolas e, de capacitação) e geração de renda – e, o fortalecimento da gestão local dos governos municipais e comunidades. Cabe destacar que desde 2009 está sendo executado nestes moldes, como projeto piloto, o programa *Comunidades Solidarias Urbanas*.

O programa *Juntos* (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres) foi implantado no **Peru** no ano de 2005. Esse programa de transferências de renda, com condicionalidades em educação e saúde, possui ênfase nos aspectos nutricionais,

destinando-se aos grupos mais pobres e vulneráveis, estando focalizado, portanto, nas famílias em situação de extrema pobreza, risco e exclusão social, especialmente às famílias da zona rural, com mulheres grávidas e/ou crianças até 14 anos de idade. Desde 2007 o mesmo integra a *Estratégia Nacional Crecer*, cuja finalidade é a luta contra a pobreza e desnutrição crônica infantil, a partir da articulação de programas sociais.

No **Paraguai**, país que no ano de 2009 ainda possuía mais da metade se sua população em situação de pobreza (56,0%) e 30,4% em situação de pobreza extrema ou indigência, dois programas foram criados no ano de 2005 e continuam em execução: o programa *Abrazo*, destinado a diminuição do trabalho infantil, por meio das transferências monetárias, atividades e acompanhamento de crianças em situação de trabalho infantil e suas famílias; e o programa *Tekoporã*, programa de transferência de renda condicional destinado às famílias mais pobres do país. Visa melhorar a nutrição, saúde e educação, mediante as contrapartidas dos beneficiários de frequência escolar, visitas regulares a centros de saúde e a atualização das imunizações. O mesmo integra os programas de proteção social da Secretaria de Ação Social do país, destinando-se a situação de extrema pobreza, com mulheres grávidas, pais viúvos, crianças e adolescentes até os 14 anos de idade.

No **Uruguai** o *Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social* - PANES tinha como componente de transferência condicional de renda o *Ingreso Ciudadano*. O PANES foi lançado em 2005, em meio a crise econômica que afetou o país e vigorou até o ano de 2007. Em meio a este período, o programa *Tarjeta Alimentaria* foi criado, em 2006, com o objetivo de que os mais pobres possam acessar a produtos da cesta básica, de acordo com as necessidades de cada núcleo familiar. Por fim, em 2008 foi implantado o programa *Asignaciones Familiares* (para o qual foram transferidos os antigos beneficiários do *Ingreso Ciudadano*), um programa de transferências monetárias destinadas a crianças e adolescentes em situação socioeconômica mais vulnerável. Visa impactar nas situações de pobreza e indigência, que atingiam no ano de 2009 a respectivamente 10,4% e 1,9% da população¹³⁶, e estimular a permanência de crianças e jovens no sistema educativo formal, prevendo para tanto condicionalidades na área da educação.

¹³⁶ Cabe destacar que a incidência da pobreza e da indigência registradas no Uruguai no ano de 2009 são as menores dentre os países da região latino-americana.

No ano de 2005 foi criado no **Panamá** o programa *Bonos Familiares para la Compra de Alimentos*, funcionando por meio de transferências de renda em zonas rurais e indígenas. Por este motivo o mesmo é considerado um componente especial, que integra o programa *Red de Oportunidades* desde 2006, programa de proteção social que inclui a transferência condicional de renda para mulheres chefes de domicílio, assistência social às famílias beneficiárias e prestação de serviços básicos nas áreas mais pobres, tendo por objetivo a redução da pobreza extrema do país. Esse programa também prevê como condicionalidades aos beneficiários a frequência escolar das crianças e adolescentes e o controle do estado de saúde.

Na **Bolívia**, país com um cenário de pobreza que atingia em 2007 a 54,0% de sua população e destes 31,2% em situação de pobreza extrema ou indigência, o *Bono Juancito Pinto* foi implantado no ano de 2006, com ênfase na eliminação do trabalho infantil, no aumento da matrícula escolar e da permanência na escola, entre o primeiro e o sexto ano do ensino fundamental nas escolas públicas, tendo por condicionalidade a frequência escolar das crianças. Já o *Bono Madre Niño-Niña Juana Azurduy* foi criado em 2009, com o objetivo de diminuir os índices de mortalidade materna e infantil e a desnutrição crônica de crianças menores de dois anos, tendo como condicionalidade o controle do estado de saúde.

Levando-se em consideração o período analisado, a **Guatemala** foi o último país a implantar o seu primeiro programa de transferência de renda dentre os países mapeados, com a criação do programa *Mi Familia Progres*a no ano de 2008, o qual possui ênfase nos aspectos nutricionais, tendo como população alvo famílias em situação de extrema pobreza, com menores de 15 anos de idade e mães gestantes, tendo por condicionalidades a frequência escolar e o controle do estado de saúde. Referente à realidade social deste país, antes da criação de tal programa, destaca-se que no ano de 2006 possuía mais da metade de sua população em situação de pobreza (54,8% e destes 29,1% em situação de pobreza extrema ou indigência).

Após dar visibilidade a esse conjunto de informações pode-se considerar que os programas possuem, em sua totalidade, uma estrutura básica comum, consistindo na transferência direta de renda¹³⁷ para famílias em situação de pobreza ou pobreza

¹³⁷ Faz-se menção ao benefício monetário, que consiste em dinheiro, independente da modalidade de pagamento e que se constitui em elemento comum aos distintos programas de transferência de renda em execução na região latino-americana.

extrema, com um ou mais filhos na faixa etária da infância à adolescência, com a condição de que estas cumpram com determinadas condicionalidades, principalmente relacionadas às áreas de educação e saúde.

Cabe esclarecer que as transferências monetárias às famílias podem ser divididas em “transferências de livre uso”, quando os beneficiários podem dispor livremente, em bens e serviços de seu interesse, o valor transferido; bem como, “transferências de uso predeterminado”, em que a utilização do dinheiro é estabelecida anteriormente, de forma que o beneficiário não pode decidir o seu destino, como no caso de subsídios a bens e serviços específicos, como por exemplo, energia e água (CEPAL, 2011b).

O montante das transferências, em geral, é determinado de acordo com a utilização de uma das três perspectivas: transferência plena, transferência segundo composição familiar e transferência segundo características do destinatário. No primeiro caso, o benefício é calculado levando-se em conta uma percentagem da linha de pobreza e independe, portanto, da composição familiar. A segunda modalidade consiste em destinar mais benefícios aos lugares que contem com o maior número de sujeitos pré-definidos (dentre os mais comuns se encontram crianças até determinada faixa-etária, mulheres grávidas ou lactantes, idosos, etc.). A terceira forma consiste em destinar montantes diferenciados, segundo as características dos destinatários das transferências (VILLATORO, 2005).

As transferências plenas são utilizadas em programas que privilegiam a garantia de determinados níveis de renda e consumo. No Bolsa-Família, por exemplo, existe o benefício básico, que é destinado às famílias que se encontram em situação de pobreza, tendo como base a linha de indigência. Ao benefício básico é acrescido o benefício variável, que considera a composição familiar.

Ainda no que se refere ao valor das transferências, fundamentam-se em mecanismos de indexação automática, considerados fundamentais para que o valor seja corrigido de forma a acompanhar a inflação e, especialmente, o aumento do preço dos alimentos. Quatro são os programas da região que ajustam os valores de forma automática, segundo as taxas de inflação: Chile Solidário, Familias em Acción da Colombia, Oportunidades do México e Asignaciones Familiares do Uruguai. No Oportunidades, o valor dos benefícios é atualizado semestralmente, de acordo com a inflação geral de preços e, em caso de deflação, mantém o valor. Entretanto, de maneira similar ao programa Colombiano, essa medida não se sustenta em uma lei que

estabeleça um respaldo normativo a tal mecanismo automático de ajuste, o que ocorre no Chile e Uruguai (CEPAL, 2011b).

Existe um segundo grupo de programas que tem modificado o valor das transferências ao longo do tempo, em que o ajuste não é automático, sendo implementado mediante a execução de decretos executivos e/ou presidenciais. No Brasil, a correção do valor dos benefícios do Bolsa-Família são realizados mediante decretos presidenciais a cada 12 ou 14 meses. Formando um terceiro grupo, estão os países onde o valor dos benefícios não tem sido atualizado há vários anos, como é o caso dos programas bolivianos e hondurenhos (CEPAL, 2011b).

A análise documental dos programas permite identificar que os objetivos dos programas (explicitados no Quadro 4), apresentam-se, via de regra, dispostos em dois níveis de metas (curto e longo prazo), com seus respectivos instrumentos de intervenção: 1) a curto prazo, aliviar a situação de pobreza extrema das famílias, através das transferências monetárias que visam assegurar níveis básicos de consumo; 2) a longo prazo, incrementar o capital humano, a fim de interromper a reprodução intergeracional da pobreza, sendo que o instrumento considerado capaz de alcançar tal objetivo são as condicionalidades presentes nos programas, especialmente voltadas à área da saúde (controle do estado de saúde, calendários de vacinação, etc.) e à área da educação (controle da frequência escolar).

Quadro 4 – Características gerais dos Programas de Transferência de Renda em execução na América Latina – 1990-2010.

PAÍS	PROGRAMA	INÍCIO	OBJETIVO	POPULAÇÃO-ALVO	CONDICIONALIDADES
Argentina	Familias por la Inclusión Social	2005	Promover o desenvolvimento, a saúde e a “retenção” no sistema educativo das crianças, assim como evitar a exclusão social.	Famílias em risco social, com filhos menores de 19 anos; gestantes ou deficientes.	Frequência escolar e controle do estado de saúde.
Bolívia	Bono Juancito Pinto	2006	Incentivar a ampliação da matrícula escolar e a permanência na escola entre o primeiro e o sexto ano do ensino fundamental.	Famílias com filhos que estejam cursando entre o primeiro e o sexto ano do ensino fundamental em escolas públicas.	Frequência escolar.
Brasil	Bolsa-Família	2003	Reduzir a pobreza e a desigualdade a curto e longo prazo.	Famílias em situação de pobreza e pobreza extrema.	Frequência escolar e controle do estado de saúde.
Chile	Chile Solidario	2002	Conceder apoio integral a famílias em condições de pobreza extrema.	Famílias em situação de pobreza extrema.	Cumprimento de 53 metas em educação, saúde, identificação, habitação, dinâmica familiar, renda e trabalho.
Colômbia	Familias en Acción	2001	Proteger as famílias em condição de deslocamento ou indígenas, com filhos menores de 18 anos.	Famílias em situação de pobreza extrema, em condição de deslocamento ou indígenas, com filhos menores de 18 anos.	Frequência escolar e controle do estado de saúde.
Costa Rica	Avancemos	2006	Prevenir o abandono escolar na educação secundária.	Famílias em situação de pobreza extrema, com adolescentes e jovens entre 12 e 25 anos.	Frequência escolar.
Equador	Bono de Desarrollo Humano	2001	Aumentar o capital humano em crianças, pessoas da terceira idade e pessoas com deficiência de famílias pobres.	Famílias em situação de pobreza extrema, com crianças menores de 16 anos; deficientes e/ou idosos.	Frequência escolar, controle do estado de saúde da família e participação em programas de capacitação profissional.
El Salvador	Red Solidaria	2005	Contribuir para atenuar a pobreza extrema e a fome.	Famílias em situação de pobreza extrema, com crianças menores de 15 anos e/ou gestantes.	Frequência escolar e controle do estado de saúde.
Guatemala	Mi Familia Progresa	2008	Reduzir a pobreza extrema e a fome.	Famílias em situação de extrema pobreza, com filhos menores de 15 anos e/ou gestantes.	Frequência escolar e controle do estado de saúde.
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF)	1990	Aumentar o capital humano nas crianças, pessoas com deficiência, mulheres grávidas e idosos de famílias pobres.	Famílias em situação de pobreza extrema, com crianças menores de 14 anos, que estejam frequentando a escola; menores de cinco anos com deficiência ou risco de desnutrição; mulheres grávidas ou em período de amamentação; idosos.	Matrícula, frequência e aprovação escolar dos filhos dos beneficiários de seis a quatorze anos, bem como o cumprimento da agenda de saúde por parte dos membros da família.
México	Oportunidades	1997	Reduzir a pobreza extrema e a fome e estimular a permanência de crianças e	Famílias em condição de pobreza extrema, com déficits alimentares.	Frequência escolar e controle do estado de saúde.

			jovens no sistema educativo formal.		
Nicarágua	Red de Protección Social	2000	Aumentar o capital humano, educacional, nutricional e de saúde das crianças de famílias pobres das zonas rurais.	Famílias em situação de pobreza extrema, com crianças de 0 a 13 anos de idade.	Frequência escolar e controle do estado de saúde.
Panamá	Red Oportunidades	2006	Inserir as famílias que se encontram em situação de pobreza extrema na dinâmica do desenvolvimento nacional.	Famílias em situação de pobreza extrema.	Frequência escolar e controle do estado de saúde.
Paraguai	Tekoporã	2005	Contribuir para a redução da pobreza extrema e o aumento do capital humano e social, melhorando as condições de vida.	Famílias em situação de pobreza extrema, com gestantes, pais viúvos, idosos e crianças até os 14 anos.	Frequência escolar e controle do estado de saúde.
Peru	Juntos	2005	Promover o exercício dos direitos fundamentais, através da articulação da oferta de serviços em saúde, nutrição e educação.	Famílias em situação de extrema pobreza, risco e exclusão social, com gestantes, pais viúvos, idosos e crianças até os 14 anos.	Frequência escolar e controle do estado de saúde.
Uruguai	Asignaciones Familiares	2008	Impactar nas situações de pobreza e indigência e estimular a permanência de crianças e jovens no sistema educativo formal.	Famílias em situação de pobreza extrema, com crianças e adolescentes.	Frequência escolar.

Fonte dos dados brutos: CEPAL, 2011a.

Analisando-se comparativamente as várias experiências explicitadas, identifica-se semelhanças em algumas características, como a já citada focalização na população pobre e/ou extremamente pobre, bem como o subsídio à demanda realizado por meio da transferência monetária direta às famílias, diferentemente das tradições anteriores que privilegiavam a oferta de serviços.

Tais programas tendem a orientar-se por um duplo objetivo, a combinação de objetivos a curto prazo, como o alívio imediato da pobreza extrema e, objetivos a longo prazo, como a melhoria dos níveis de educação, saúde e nutrição, por meio do qual justificam as condicionalidades¹³⁸ que, na maioria dos programas, conta com um componente centrado na educação e outro relativo à saúde e nutrição.

Dessa forma, a partir da análise documental pode-se considerar que de maneira geral os programas de transferência de renda definem como objetivos:

- fornecer uma fonte adicional de recursos às famílias em situação de pobreza e pobreza extrema, para deste modo, contribuir para a sua redução;
- estimular a matrícula e a frequência escolar das crianças em situação de pobreza;
- contribuir para um melhor controle da saúde da população pobre e, por conseguinte, reduzir o risco de doenças e dos casos de desnutrição.

Ainda que não se trate de uma meta manifesta nos programas, cabe considerar a relação de tais objetivos também com o aumento do IDH dos países, o que configura-se como exigência dos organismos internacionais financiadores, pois por meio de tais condicionalidades pode-se elevar o referido indicador de pobreza, já que o mesmo, conforme explicitado anteriormente, é formado pela composição entre longevidade (saúde), educação (conhecimento) e padrão de vida descente (PIB per capita), ou simplifiadamente, renda.

Cabe assinalar também a existência de alguns programas que preveem a inserção da população beneficiária desempregada em programas de capacitação e geração de trabalho e renda, bem como há também entre os objetivos dos programas o de contribuir para reforçar o poder de negociação e a autonomia da mulher e promover a sua participação social. Para isso, as transferências são entregues preferencialmente às

¹³⁸ Os programas operam segundo a lógica da *co-responsabilidade* ou da *posição ativa dos beneficiários*, assumindo implícita ou explicitamente um contrato com as famílias, no qual estas são consideradas co-responsáveis no cumprimento das condicionalidades definidas.

mulheres, tornando-as responsáveis pela sua administração e pelo cumprimento das condicionalidades dos programas.

Dentre as características gerais dos programas de transferência de renda nos países citados, destaca-se que no ano 2000, eram seis¹³⁹ os programas precursores de transferência de renda na região, os quais beneficiavam 6% da população e implicavam em um gasto público equivalente a 0,19% do PIB.

No ano de 2005 a rápida expansão de tais programas tornou-se evidente, pois se considerado além dos países da América Latina também os países do Caribe¹⁴⁰, os mesmos haviam se expandido por 17 países, passando a ter uma cobertura de 14% da população regional, o que representava um investimento de 0,24% do PIB, que se elevou a 0,40% do PIB em 2009 (CEPAL, 2011b). Em 2010 os países com programas de transferência de renda nessas duas regiões¹⁴¹ passaram a ser 18¹⁴².

Destarte, constatou-se que novos programas têm sido lançados nos últimos anos, ao passo em que alguns programas em execução passaram por modificações. Como resultado da expansão significativa, os programas alcançaram a 19% da população, beneficiando a mais de 25 milhões de famílias latino-americanas e caribenhas em 2010, sendo que dentre estas se destacam quantitativamente as 12,6 milhões de famílias brasileiras e 5,6 milhões de famílias mexicanas (CEPAL, 2011b).

Conforme pode-se observar, os programas explicitados compartilham de semelhanças em sua concepção e desenho operacional, porém existem particularidades significativas quanto às características, estrutura, cobertura populacional, etc.

Sob esse aspecto, as faixas etárias consideradas para o acesso variam de um programa para outro. No caso das transferências com condicionalidades ligadas à educação, identifica-se que a faixa etária geralmente está relacionada à educação infantil e ao ensino fundamental, ou seja, incluem famílias com crianças a partir dos seis anos, variando de acordo com a organização dos sistemas escolares em cada país. Existem também programas que estabelecem benefícios específicos para adolescentes e jovens,

¹³⁹ Brasil, Costa Rica, Equador, Honduras, México e Nicarágua.

¹⁴⁰ Refere-se aos programas implantados nos países da Jamaica e República Dominicana.

¹⁴¹ Embora o objeto deste estudo sejam os países que compõem a América Latina, preservou-se a informação referente aos países caribenhos, tendo em vista que as fontes de dados utilizadas não separam as regiões nas análises quando se referem ao total, bem como quando realizam análises comparativas de períodos.

¹⁴² Considerando a implantação do Programa de Transferências Monetárias Condicionadas Focalizadas (TCCTP) em Trinidad e Tobago em 2006 e do Programa Mi Familia Progresá na Guatemala em 2008, bem como a extinção de programas nesta modalidade por parte da Nicarágua em 2006.

com o objetivo de evitar a desistência escolar nos últimos anos do ensino médio, como por exemplo, o programa mexicano Oportunidades. Para a área da saúde, a centralidade está na faixa etária pré-escolar e gestacional, ainda que não de maneira exclusiva.

Embora os programas estejam destinados a famílias em situação de pobreza ou pobreza extrema, delimitados por meio da linha de pobreza, a definição da população-alvo entre os diversos programas explicitados é variável entre um país e outro. Dentre os programas destinados a famílias em situação de pobreza extrema ou indigência estão o Familias en Acción da Colômbia, o Programa de Asignación Familiar (PRAF) de Honduras e o Tekoporã do Paraguai. Alguns programas incorporam além destes as famílias pobres não indigentes, como é o caso do Bono de Desarrollo Humano do Equador.

Em minoria, existem programas cuja definição de famílias beneficiárias incorpora aspectos mais amplos que a dimensão monetária, por meio da qual se define a linha de pobreza, como por exemplo, o programa Familias por La Inclusión Social da Argentina, em que a definição da população-alvo incorpora situações de risco social, abrangendo famílias com casos de desnutrição infantil, desemprego, enfermidades terminais, violência familiar e abuso sexual, entre outras.

Nesse contexto, uma forma de visualizar a heterogeneidade dos programas de transferência de renda é identificar o impacto que tais transferências representam nos países que compõem a América Latina. Na Tabela 1, realiza-se um comparativo entre a população total dos países e a população beneficiária dos programas de transferência de renda, bem como da linha de pobreza e indigência dos países em período anterior ou inicial da implantação dos programas, bem como passados alguns anos de execução dos mesmos.

Tabela 1– Comparativo entre a população beneficiária dos programas de transferência de renda e a população em situação de pobreza e indigência na América Latina, em percentuais do total de habitantes.

País / Programa de Transferência de Renda	Ano	População Total (em milhões)	Percentual da população em situação de pobreza ^a	Percentual da população em situação de indigência	População beneficiária dos Programas de Transferência de Renda		
					Percentual da população total	Percentual da população pobre	Percentual da população indigente
Argentina^b	1999	36.578	23,7	6,6	-	-	-
Famílias por la inclusión social (2005 -)	2009	40.341	11,3	3,8	7,8	43,1	>100
Bolívia	1999	8.143	60,6	36,4	-	-	-
Bono Juancito Pinto (2006 -)	2009	9.863	54,0 (2007)	31,2 (2007)	17,5	32,4	50,7
Brasil	2001	172.891	37,5	13,2	-	-	-
Bolsa-Família (2003 -)	2009	193.785	24,9	7,0	26,4	84,6	>100
Chile	2000	15.412	20,2	5,6	-	-	-
Chile Solidário (2002 -)	2008	16.804	11,7 (2009)	3,6 (2009)	6,8	51,7	>100
Colômbia	1999	41.566	54,9	26,8	-	-	-
Famílias en Acción (2001 -)	2009	45.660	45,7	16,5	25,2	56,5	>100
Costa Rica	1999	3.933	20,3	7,8	-	-	-
Avancemos (2006 -)	2009	4.577	18,9	6,9	3,3	17,4	52,2
Equador	2000	12.305	49,0 ^b	19,4 ^b	32,7	51,6	>100
Bono Solidário (1998-2003)	2010	13.627	39,2	16,4	-	-	-
El Salvador	2001	6.397	48,9	22,1	-	-	-
Bono de Desarrollo Humano (2003 -)	2009	6.162	47,9	17,3	44,3	>100	>100
Guatemala	2002	11.995	60,2	30,9	-	-	-
Mi familia progresá (2008)	2009	14.030	54,8 (2006)	29,1 (2006)	22,6	39,7	70,5
Honduras	1999	6.316	79,7	56,8	-	-	-
Programa de Asignación Familiar (1990 -)	2009	7.473	68,9 (2007)	45,6 (2007)	8,7	12,3	17,2
México	2000	98.957	41,1	15,2	-	-	-
Oportunidades (2001)	2009	109.586	34,8 (2008)	11,2 (2008)	24,6	62,8	>100
Nicaragua	2001	5.208	69,4	42,5	-	-	-
Red de Protección Social (2000-2006)	2006	5.528	61,9 (2005)	31,9 (2005)	2,5	4,0	7,7
Panamá	2002	3.060	36,9	18,6	-	-	-
Red de Oportunidades (2006 -)	2009	3.454	26,4	11,1	10,9	39,5	81,0
Paraguai	2001	5.636	59,7	31,3	-	-	-
Tekoporã (2005 -)	2009	6.349	56,0	30,4	8,6	13,9	25,2
Peru	2001	26.347	54,7	24,4	-	-	-
Juntos (2005 -)	2009	29.163	34,8	11,5	7,6	21,2	60,6
Uruguai - Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social - PANES (2005-2007)	1999	3.313	9,4 ^b	1,8 ^b	-	-	-
	2007	3.340	17,7	3,0	9,6	54,2	>100
América Latina	1999	506.888	43,8	18,6	-	-	-
	2009	569.630	33,1	13,3	19%	-	-

Fonte dos dados brutos: CEPAL, 2011a; 2011b; 2010; 2002.

Notas: (a) Inclui as pessoas abaixo da linha de indigência ou em situação de pobreza extrema. (b) A Argentina, o Equador e o Uruguai não dispõem de média nacional. Dessa forma, os percentuais explicitados refere-se exclusivamente ao total do perímetro urbano.

Conforme os dados disponibilizados na Tabela 1, ao longo dos últimos anos a pobreza – se analisada estritamente em uma concepção unidimensional (monetária) – vem se reduzindo na totalidade dos países referenciados, que compõem a região latino-americana, o que significaria, em uma primeira aproximação, um impacto positivo dos programas de transferência de renda nos países. Dito de outra forma, o valor monetário das transferências realizadas representaria quantitativamente a saída de parcela da população da linha de pobreza e indigência, de acordo com a linha (contestável) de pobreza previamente definida.

No entanto, em realidade, qualitativamente tal constatação não encontra sustentação, pois embora tais benefícios possam propiciar o incremento no consumo das famílias pobres – incluindo pessoas nos processos econômicos de produção e de consumo – tal fator é insuficiente se considerada a pobreza em suas múltiplas dimensões.

Cabe observar que mesmo se considerado apenas a dimensão monetária, os países da região latino-americana permanecem tendo altos índices de sua população em situação de pobreza e indigência. Sob esse aspecto, no ano de 2009 a incidência da pobreza alcançou 33,1% da população (destas 13,3% encontravam-se em situação de pobreza extrema ou indigência), sendo que tais cifras se traduzem em “[...] 183 milhões de pessoas pobres e 74 milhões de indigentes” (CEPAL, 2010, p. 45).

Salienta-se que este e demais aspectos avaliativos serão retomados no próximo capítulo, pois após descrever esse panorama das experiências implantadas nos países que compõem a região latino-americana a partir da década de 1990, destacando suas características e objetivos, no próximo item realiza-se uma análise de dois programas em execução na região, implantados no Brasil e México, visando compreender seu histórico, estrutura e composição. Por fim, no último item deste capítulo, abordar-se-á os aspectos comuns e especificidades dos programas, por meio de um comparativo das experiências.

4.2.2 Os programas de transferência de renda do Brasil e México: histórico, estrutura e composição

Busca-se desenvolver, neste item, uma síntese de dois programas de transferência de renda em execução na região latino-americana, que se tornaram pontos

de referência para os demais programas em execução, bem como, destacam-se pelo quantitativo de beneficiários e de recursos investidos: o **Programa Bolsa-família do Brasil** e o **Programa Oportunidades do México**.

Sob esse aspecto, no ano de 2010 tais programas detinham o maior número de beneficiários em termos absolutos na América Latina, já que o programa brasileiro inseria 52 milhões de pessoas, o que representava a metade dos beneficiários em nível regional, enquanto o mexicano possuía 27 milhões de beneficiários (CEPAL, 2011b). Por consequência, Bolsa-Família e Oportunidades são também os programas com maior investimento público na América Latina, com respectivamente 6.200 e 3.500 milhões de dólares, ainda que, em termos de percentagem do PIB (0,47% e 0,51%, respectivamente), os mesmos são superados pelo Bono de Desarrollo Humano do Equador (1,17%). (CEPAL, 2011b).

Visando a sistematização dos dados, inicialmente optou-se pela representação, na forma de quadro (Quadro 5), para uma melhor visualização dos dados, seguida da descrição do histórico e estrutura de cada programa, para posterior realização de um comparativo das experiências, em que são evidenciadas as características comuns e especificidades que compõem cada programa.

Quadro 5 – Programas de transferência de renda do Brasil e México em 2010.

PAÍS	PROGRAMA	PÚBLICO ALVO	BENEFÍCIO	CONDICIONALIDADES
Brasil	Bolsa-Família	Famílias em situação de pobreza e pobreza extrema.	R\$ 22 a R\$ 200 (reais)	Saúde e educação
México	Oportunidades	Famílias em situação pobreza extrema.	Diversas modalidades: \$189 por família para a compra de alimentos; população idosa \$250; bolsa de estudos de \$120 a \$760 por estudante, no limite de \$1.855 por família (pesos mexicanos) ¹	Saúde e educação

Fonte dos dados brutos: MDS, 2010; OPORTUNIDADES, 2010.

Nota 1: Considerando a taxa de câmbio de 1MXM = 0,1425 reais, os valores equivalem à respectivamente: R\$ 26,94; R\$ 35,63; R\$ 17,10 a R\$ 108,32; e, R\$ 264,37. Para se ter uma melhor proporção, pode-se comparar os benefícios com o valor do salário mínimo, que no México é estabelecido por dia trabalhado e varia conforme a região do país. Assim, no ano de 2010, os valores das diárias fixadas por lei eram: 57,46 pesos mexicanos na Zona A (Baixa Califórnia, Distrito Federal, Estado do México e grandes cidades), 55,84 pesos na Zona B (Sonora, Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, e Jalisco), e 54,47 pesos na Zona C (todos os outros estados) (SAT, 2012). Assim, por exemplo, em um mês de 22 dias úteis o salário na Zona A chegaria a 1.264,12 pesos, o equivalente a R\$ 180,14 (cento e oitenta reais e quatorze centavos). Cabe salientar que, naquele mesmo período, o valor do salário mínimo mensal no Brasil era de R\$ 510,00 (quinhentos e dez reais) (PORTAL BRASIL, 2012).

A partir de tais dados pode-se identificar diversas características comuns aos dois programas, no que diz respeito ao formato institucional dos programas, que se tornaram modelos inspiradores de programas congêneres em diferentes países.

Sob esse aspecto, destaca-se a similaridade na formulação dos mesmos, que atendem como público-alvo a população em situação de pobreza e pobreza extrema, o que se ratifica quando levado em consideração o objetivo central definido pelos mesmos, que é de reduzir a pobreza e fomentar a criação do capital humano. Para alcançar este último apontam como dimensões centrais a educação e a saúde, as quais entendem estar supridas ao torná-las condicionalidades impostas aos beneficiários para a permanência nos programas.

Antes de dar continuidade a análise das semelhanças entre os programas implantados nestes dois países, optou-se por tratar em separado de seu histórico, estrutura e composição, iniciando pelo estudo da trajetória brasileira com programas de transferência de renda.

4.2.2.1 A experiência brasileira com programas de transferência de renda

No Brasil, a proposta de garantia de renda mínima é anterior ao surgimento dos programas de transferência de renda. Assim, embora não se possa deixar de considerar suas diferenças conceituais, faz-se uma breve menção a tal concepção, considerando a importância do seu debate no sentido da busca pelo reconhecimento da renda enquanto direito social.

A proposta de renda mínima surgiu como uma ideia que se afinava com o sistema de seguridade social, instituído pela Constituição de 1988. Uma de suas diretrizes resultou no Benefício de Prestação Continuada (BPC)¹⁴³, modalidade não-condicional que transfere, desde 1996, uma renda básica (de um salário mínimo) às

¹⁴³ O Benefício de Prestação Continuada (BPC), foi criado em 1993, no âmbito da Lei Orgânica de Assistência Social, iniciando sua implementação a partir de 1996. Trata-se de um benefício de caráter não contributivo, para pessoas idosas a partir de 65 anos de idade e para pessoas com deficiência, incapacitadas para o trabalho. Ambos, idosos e pessoas com deficiência, devem viver em famílias com uma renda *per capita* familiar menor que ¼ do salário mínimo (em 2010, representava uma renda *per capita* menor de R\$ 127,50). O público atendido por esse programa, em 2008, foi de 3,4 milhões de pessoas, sendo 1,8 milhão de deficientes e 1,6 milhão de idosos com 65 anos ou mais (IPEA, 2010).

peessoas com deficiência e idosos pobres. Faltava, contudo, focalizar as famílias em situação de pobreza de modo geral.

Aos poucos o debate acerca da garantia da renda mínima foi se tornando acirrado, principalmente a partir do início da década de 1990, quando o Projeto de Lei nº 80/1991 de autoria do senador Eduardo Suplicy foi aprovado no Senado por unanimidade. O programa de garantia de renda mínima previa uma complementação na renda dos indivíduos com mais de vinte e cinco anos que recebessem abaixo de um valor estabelecido. A complementação seria de 30% da diferença entre a renda recebida e o mínimo estabelecido.

O mencionado programa de garantia de renda mínima transformou-se dez anos depois na Lei da Renda Básica de Cidadania (com o Projeto de Lei nº 266/2001, de mesma autoria), a qual foi sancionada, pelo então Presidente da República em 8 de janeiro de 2004, como Lei nº 10.835/2004, após ter sido aprovada pelo Senado em 2002 e pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados em 2003 (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006, p. 94). Quanto à concepção de tal proposta, análises apontam que:

[...] o autor da proposta se valeu muitas vezes de pressupostos distributivistas, preconizando a necessidade de redistribuição de renda para o enfrentamento da pobreza, como também se valeu de pressupostos liberais, que apelavam para o livre mercado e para a soberania do consumidor. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006, p. 42).

Mesmo com embates e divergências acerca de seus pressupostos e não tendo sido operacionalizado em escala nacional, o projeto inicial serviu de inspiração para alguns municípios brasileiros como, por exemplo, Campinas - SP, Ribeirão Preto - SP e Distrito Federal - DF, que passaram a implementar programas de renda mínima a partir de 1995 (ZIMMERMANN, 2006).

Acerca dos programas de transferência de renda, sabe-se que foi a partir do ano 2000, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que foram criados os primeiros programas, em nível nacional. Para tanto, foi determinante a criação do Fundo de Combate à Pobreza em 2001, que “[...] passou a financiar programas de transferência de renda associados à educação e a ações de saneamento, consideradas áreas de maior impacto sobre a pobreza”. A partir de então, “[...] os programas de

transferência de renda passaram a constituir o eixo central da proteção social no país [...]” (SILVA, 2010, p. 159).

No ano de 2001 foi implementado o Bolsa-Escola¹⁴⁴, vinculado ao Ministério da Educação, que buscava combinar a transferência de renda com o estímulo à educação básica, sendo considerada a fórmula pela qual os programas de transferência de renda se popularizaram no Brasil e em grande parte dos países da América Latina. No mesmo ano foram lançados os programas Agente-Jovem e Bolsa-Alimentação, vinculados ao Ministério da Saúde. Já em 2002, foi criado o programa Auxílio-Gás, vinculado ao Ministério das Minas e Energia (ZIMMERMANN, 2006).

No ano de 2002, o então presidente Fernando Henrique Cardoso, em relatório intitulado “Brasil 1994-2002 – A Era do Real”, publicado pela Secretaria de Comunicação Social, relacionou os 12 programas componentes da “Rede de Proteção Social” dirigidos aos brasileiros em extrema pobreza, nos quais estavam inclusos os programas: Bolsa-Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)¹⁴⁵, Bolsa-Escola, Auxílio-Gás, Agente-Jovem. Em comum os programas realizavam a transferência de renda mediante as contrapartidas dos beneficiários, que deveriam estar inseridos dentro do público-alvo definido pelo governo, a partir da linha de pobreza (SILVA, 2010).

Dessa forma, em 2002 funcionavam no Brasil cinco programas de transferência de renda. Entretanto, os programas que compunham a “Rede de Proteção Social” estavam desenhados a partir de uma lógica setorial, vinculando-se cada um dos programas a um Ministério e/ou Secretaria diferente. Análises indicam que tal coexistência acabava propiciando a superposição de benefícios e imprecisão no foco, uma vez que eles eram executados por diferentes órgãos que não atuavam de modo coordenado, aspecto que foi acentuado quando houve a mudança de governo (SILVA, 2010).

¹⁴⁴ Cabe ressaltar que O *Bolsa-Escola* foi implementado em vários municípios desde meados da década de 1990, e se tornou programa nacional em 2001. Buscava responder a questões que vinham preocupando especialistas e responsáveis por diferentes áreas: a repetência e evasão escolar, o trabalho infantil, a delinquência precoce e a má distribuição de renda. O avanço das pesquisas sociais levou a focalizar a família como objeto de análise, não apenas a criança. Daí a ideia, anos mais tarde, no governo Lula, de implementar uma bolsa à família, em troca da permanência da criança na escola.

¹⁴⁵ A questão do trabalho infantil entrou fortemente na pauta devido a pressões de organismos internacionais sobre o Brasil para tomar medidas definitivas a respeito. Dessa forma, embora o Bolsa-Escola pudesse interferir na questão, foi concebido um programa específico, o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil).

Em 2003, com o início da administração do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), começou-se a atribuir ênfase à questão da segurança alimentar¹⁴⁶, especialmente com o lançamento do programa Fome Zero¹⁴⁷. O processo de construção deste programa buscou estabelecer uma nova lógica, pautada na integração e na formação de parcerias entre as três esferas do governo e a sociedade civil.

Embora o Programa Fome Zero tivesse grande potencial de mobilização, enfrentou dificuldades operacionais, sem contar o fato, já indicado, da superposição de ações governamentais dirigidas a famílias pobres. Tais vicissitudes levaram o governo, em outubro de 2003, a dar uma guinada que se revelou estratégica: aglutinar as modalidades existentes de transferência de renda em um novo programa condicional, denominado **Bolsa-Família**. Essa inovação constituía síntese e ampliação da trajetória anterior.

Sob esse aspecto, a partir de 2003, iniciou o processo de unificação dos programas nacionais de transferência de renda, envolvendo o Bolsa-Alimentação (Ministério da Saúde), o Auxílio-Gás (Ministério de Minas e Energia), e o Bolsa-Escola (Ministério da Educação), dando origem ao Programa Bolsa-Família, lançado em 20 de outubro de 2003. Destaca-se que esse programa situa-se no campo da Política de Assistência Social por independe de contribuição prévia ou de contribuição sistemática e por se destinar a populações pobres e indigentes, que dela necessitem (SILVA, 2010).

A partir de tal unificação o programa se constituiu como uma transferência direta de renda com condicionalidades, que possui como público-alvo as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza (indigência), de acordo com a Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que a regulamenta. O mesmo integra a estratégia Fome Zero, conforme explicitado, que tem por objetivo: “[...] assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a

¹⁴⁶ Já em seu discurso de posse do primeiro mandato, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva comprometeu-se a enfrentar a fome e a pobreza no país. Para isso, anunciou como principal estratégia o Fome Zero (SILVA, 2010).

¹⁴⁷ A estratégia Fome Zero é representada por um conjunto de políticas governamentais e não governamentais cujo propósito maior é erradicar a fome e a desnutrição no país. Seus principais programas são: Bolsa-Família; Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa de Construção de Cisternas; Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); Restaurantes Populares e Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). (SILVA, 2010).

conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome” (MDS, 2010).

Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome coordenar, gerir e operacionalizar o programa Bolsa-Família, bem como realizar a gestão dos benefícios; supervisionar o cumprimento das condicionalidades e a oferta dos serviços complementares; fiscalizar a sua execução; disciplinar, coordenar e implementar ações de cunho financeiro à qualidade da gestão e da execução descentralizada e, coordenar, gerir e operacionalizar o Cadastro Único para programas sociais do governo federal.

Partindo de uma gestão descentralizada o Programa Bolsa-Família estabelece entre os seus **objetivos** a segurança alimentar e nutricional, a busca pela erradicação da extrema pobreza e a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome. Para dar conta de tais objetivos, o programa delimita duas dimensões apontadas como essenciais ao enfrentamento da pobreza: a transferência direta de renda à família e o acesso aos direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades (MDS, 2010).

No intuito de incluir socioeconomicamente as famílias o programa realiza transferência monetária – o valor do benefício variava de R\$ 22,00 a R\$ 200,00¹⁴⁸, de acordo com a renda mensal por pessoa da família, com o número de crianças e adolescentes entre 0 a 17 anos (MDS, 2010). Destaca-se que o Programa Bolsa-Família é composto por três tipos de benefícios, o básico, o variável e o variável vinculado ao adolescente:

- As famílias em situação de pobreza extrema, com renda mensal de até R\$ 70,00 por pessoa (pago às famílias mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens) recebiam um benefício básico, de R\$ 68,00, podendo receber um

¹⁴⁸ Em junho de 2011 foram anunciadas alterações nos valores dos benefícios do Bolsa-Família. No entanto, levando-se em consideração que a presente pesquisa se propõe a analisar o período de 1990 a 2010, mantiveram-se os valores pagos até aquele ano. A título de informação, os valores pagos no mês de março de 2012 pelo Bolsa-Família variavam de R\$ 32,00 a R\$ 306,00. O valor do benefício básico, pago às famílias em situação de pobreza extrema, foi alterado para R\$ 70,00, acrescidos dos benefícios variáveis e/ou vinculado ao adolescente, conforme o caso familiar. O benefício variável, pago às famílias pobres, é de R\$ 32,00 por pessoa (crianças e adolescentes até 15 anos, gestantes e/ou nutrizes), podendo cada família receber até cinco benefícios variáveis, ou seja, R\$ 160,00. O benefício variável vinculado ao adolescente é de R\$ 38,00, pago às famílias que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios, ou seja, até R\$ 76,00. Além destes foi acrescido o Benefício Variável de Caráter Extraordinário, pago às famílias nos casos em que a migração dos programas Auxílio-gás, Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Cartão-Alimentação para o Bolsa-Família causem perdas financeiras. O valor do benefício é variável. (MDS, 2012).

benefício variável de mais R\$ 22,00 para cada filho de até 15 anos de idade, por até três filhos;

- As famílias pobres, com renda mensal de até R\$ 140,00 por pessoa, recebem uma transferência monetária variável de R\$ 22,00 mensais para cada filho de até 15 anos de idade, considerando no máximo três filhos, ou seja, até R\$ 66,00;
- As famílias pobres e extremamente pobres podem receber ainda um benefício variável vinculado ao adolescente de 16 e 17 anos, que esteja frequentando a escola, no valor de R\$ 33,00, por até dois adolescentes, ou seja, até R\$ 66,00 (MDS, 2010).

Embora o valor repassado possa ser questionado quanto à possibilidade de satisfação das necessidades básicas e o enfrentamento da pobreza em suas múltiplas dimensões, salienta-se que o programa Bolsa-Família elevou o valor monetário do benefício em relação aos demais programas que foram unificados.

Diferentemente de alguns programas latino-americanos que estabelecem prazos limites para a permanência das famílias, nesse programa as mesmas podem permanecer vinculadas enquanto houver a manutenção dos critérios de elegibilidade e forem cumpridas as condicionalidades estabelecidas para que continuem a receber o benefício, divididas em:

Quadro 6 – Condicionalidades do Programa Bolsa-Família.

CONDICIONALIDADES	PARA AS FAMÍLIAS	PARA AS MULHERES
Em relação à Saúde	Para crianças até 7 anos: - Manter atualizado o calendário de vacinação; - Frequentar regularmente as unidades básicas de saúde, para avaliação nutricional e de seu desenvolvimento	- Realizar o pré-natal em caso de gravidez; - Continuar o acompanhamento após o parto, de acordo com o calendário do Ministério da Saúde. - Participar das atividades educativas desenvolvidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e alimentação saudável
Em relação à Educação	- Matricular as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos na escola; - Garantir a frequência mínima de 85% das aulas.	

Fonte dos dados brutos: MDS (2010)

As famílias assumem o compromisso de manter as crianças e adolescentes na escola e estar em dia com as vacinações e acompanhamento da saúde de seus membros (crianças, gestantes e nutrizes), como contrapartida para a manutenção do recebimento do benefício. Sob esse aspecto, as condicionalidades são justificadas pelo programa como meio de ampliar o acesso dos cidadãos aos seus direitos sociais básicos, sendo que o não cumprimento das mesmas acarreta sanções para as famílias que vão desde a suspensão até o cancelamento do benefício.

Dentre os objetivos almejados em decorrência da inserção no programa, espera-se que os beneficiários deixem de necessitar do mesmo ao apresentarem melhorias nas condições de vida e sustento. Entretanto, esta meta de longo prazo requer políticas, programas e projetos que possibilitem às famílias chegarem às “portas de saída”, como são chamadas as formas de desligamento do Programa para aqueles que alcançarem tais objetivos. Contudo, pode-se aferir que existam poucas propostas que busquem dar efetividade a esses objetivos no cotidiano das famílias beneficiadas.

Após breve descrição dos aspectos históricos e características gerais da experiência brasileira, apontada como a maior da nova geração de programas sociais da América Latina (IPEA, 2007; CEPAL, 2011^a), abre-se espaço para retomada da trajetória histórica dos programas de transferência de renda do México, com especial ênfase às características centrais, estrutura e composição do programa Oportunidades.

4.2.2.2 A experiência mexicana com programas de transferência de renda

O México é um dos países da América Latina que ainda em finais da década de 1980 adotou medidas focalizadas de combate à pobreza. O primeiro programa que visava tal objetivo foi o Programa Nacional de Solidariedade – PRONASOL (1989-1994), tendo por finalidade proporcionar a satisfação dos denominados mínimos sociais, bens e serviços considerados essenciais à população pobre e indigente, especialmente da zona rural, indígenas e habitantes de áreas urbanas marginalizadas (COHEN, FRANCO, VILLATORO, 2006).

Dentre as características inovadoras do Pronasol estava a utilização de mecanismos para a transferência de recursos e subsídios, mediante programas de bolsas de alimentação, inserção em serviços sociais, acompanhamento em saúde e educação e

o incentivo à participação da população através do financiamento de projetos produtivos comunitários (COHEN, FRANCO, VILLATORO, 2006).

Entretanto, tal programa manteve velhas práticas de mediação das demandas sociais e, portanto, operou contraditoriamente, pois, por um lado, realizou uma intervenção focalizada na população em extrema pobreza e, por outro, buscou modificar as relações entre a sociedade civil e o Estado, por meio de procedimentos centralizados, burocráticos, de acordo com a lógica corporativa e clientelista tradicional.

Assim, os problemas apresentados pelo Pronasol, bem como as consequências sociais da crise econômica que afetou o país nos anos 1994-1995 tornaram necessário a modificação dos instrumentos destinados ao enfrentamento da pobreza no país (BARBA, 2004).

Diante desse contexto, foi posto em prática um programa piloto em três cidades do estado mexicano de Campeche, denominado “Programa de Canastra Basica Alimentaria para El Bienestar de la Familia”. Com ele o governo federal buscava testar uma nova modalidade de subsídio alimentar, baseada em uma transferência monetária, realizada mediante um cartão eletrônico que podia ser utilizado nos supermercados credenciados ao programa. Como condicionalidades, exigia-se que as mulheres grávidas ou em período de amamentação, bem como, as crianças menores de cinco anos de idade, frequentassem as unidades de saúde para a realização do controle do estado de saúde (LEVY Y RODRÍGUEZ, 2005).

A avaliação de tal programa revelou que a população beneficiária preferia a transferência monetária à entrega de bolsas de alimentação, pois poderia escolher os produtos de acordo com a necessidade e o gosto familiar, além de aproveitar descontos decorrentes da ampliação na demanda em suas compras. A partir das avaliações realizadas na fase inicial, foi considerado conveniente ampliar as condicionalidades, incluindo a dimensão educacional (LEVY Y RODRÍGUEZ, 2005).

Partindo de tais premissas e seguindo este desenho operacional, foi criado e posto em prática o **Programa de Educação, Saúde e Alimentação – PROGRESA**, em 1997, durante o governo do então presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), mediante Decreto publicado no Diário Oficial da Federação em 08 de agosto de 1997. Tal programa buscava se configurar como uma estratégia de apoio às famílias rurais extremamente pobres, por meio de transferências monetárias e suplementos

alimentícios, condicionados ao cumprimento de compromissos por parte dos beneficiários, nas áreas de educação e saúde.

O novo programa pretendia, portanto, enfrentar os problemas identificados até então nos instrumentos utilizados para o enfrentamento à pobreza, por meio de transferências monetárias e do fortalecimento dos serviços de educação e saúde, especialmente nas áreas de maior vulnerabilidade social. Para tanto, inicialmente foi promovida a inserção gradual das famílias, privilegiando as zonas rurais, por seus maiores índices de exclusão e pobreza extrema. Assim, foram selecionadas localidades que dispunham de oferta de serviços em saúde e educação, para que os beneficiários pudessem assim cumprir com as condicionalidades do programa (LA TORRE, 2005)

Cabe salientar que, por ser um dos mais antigos e prever ações a médio e longo prazo, esse programa é considerado uma importante fonte de inspiração para os demais programas na região que a partir das experiências pioneiras se popularizaram e se difundiram por diversos países da América Latina.

No ano de 2001¹⁴⁹, sob o governo do presidente Vicente Fox (2000-2006), tal programa foi ampliado e recebeu um novo nome, **Oportunidades**¹⁵⁰. Enquanto o Progressa era dirigido apenas para as áreas rurais, o Oportunidades incluiu também a chamada “pobreza extrema” das áreas urbanas e ampliou os subsídios de educação para cobrir a escola secundária (OPORTUNIDADES, 2010). Com essas mudanças, o programa incluiu em seus objetivos aspectos como: promoção do desenvolvimento humano e social, fomento de capacidades e criação de mais opções para o desenvolvimento das famílias.

Dentre os **objetivos** a que se propõe o Programa Oportunidades destaca-se: a) gerar a igualdade de oportunidades para os jovens mais pobres e vulneráveis; b) promover a melhoria da qualidade de vida da população em situação de indigência, especialmente os indígenas; c) fazer da equidade seu princípio básico; d) desenvolver as capacidades pessoais, familiares e comunitárias de modo que possam aumentar a renda da população marginalizada; e) fortalecer o tecido social e fomentar o desenvolvimento comunitário (OPORTUNIDADES, 2010).

¹⁴⁹ Neste mesmo período foi criado o Programa Nacional de Desenvolvimento Social 2001-2006 (Estratégia Contigo), a partir do qual foram definidas ações para a ampliação de capacidades, geração de oportunidades de trabalho e renda e proteção contra riscos sociais (OPORTUNIDADES, 2010).

¹⁵⁰ Salienta-se que com a administração do atual presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006 – atual), o programa teve continuidade e manteve o mesmo nome, Oportunidades.

Visando atender a tais objetivos a **estrutura operacional** do programa é constituída por **cinco componentes**: (1) Componente educacional: diz respeito à educação primária, secundária, média e superior; (2) Componente de saúde: compreende as ações básicas em saúde, preventivas e curativas e, à educação em saúde; (3) Componente alimentar: abrange a distribuição de alimentos complementares para crianças entre 4 meses e 2 anos e menores de 5 anos que apresentem desnutrição, bem como, mulheres grávidas ou nutrizes; (4) Componente patrimonial “Jovens com Oportunidades”: refere-se a um estímulo sob a forma de caderneta de poupança para que os jovens concluam a educação superior antes dos 22 anos; (5) Componente idoso: diz respeito à transferência monetária atrelada à assistência em saúde para esta faixa etária (DRAIBE, 2009).

A definição das regras para cada componente, a coordenação das ações intersetoriais, bem como as questões orçamentárias são definidas pela Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), órgão ministerial federal que é responsável pela coordenação nacional do programa.

Detentor de tais características, o Programa Oportunidades passou a ser considerado pelo governo mexicano como o principal instrumento para a redução da pobreza extrema, em famílias que possuam entre seus membros crianças e jovens de 8 a 18 anos matriculados em educação primária, secundária ou média; lactantes com bebês de 4 a 24 meses; crianças de 2 a 5 anos em estado de desnutrição (FONSECA, 2006). Sob esse aspecto, a formatação básica do programa prioriza a atenção à população em risco de abandono escolar e, preventivamente, busca reduzir a mortalidade materno-infantil.

No ano de 2003 foram agregadas ao programa bolsas destinadas ao ensino superior, pondo em funcionamento o componente patrimonial “Jóvenes con Oportunidades”, que objetiva proporcionar um incentivo aos beneficiários do programa que estejam cursando o ensino superior, para que o concluam (LA ROCHA, 2005). Trata-se de uma transferência monetária que se acumula a partir do terceiro ano do ensino médio e se mantém caso o beneficiário dê continuidade aos estudos (sendo administrada por uma entidade financeira).

O valor pode ser empregado pelos jovens que concluam o ensino superior antes dos 22 anos, para o desenvolvimento de: a) capacidades, o que implica em dar continuidade aos estudos; b) atividades produtivas, como capital de risco ou aporte

inicial para o financiamento (que lhes permita iniciar um empreendimento); c) melhorias patrimoniais, como a construção ou ampliação de casa própria; d) ações de proteção, para a filiação ao sistema de proteção em saúde, para a compra do seguro de saúde do Instituto Mexicano do Seguro Social (IMSS); e) manter o patrimônio em uma conta corrente, podendo utilizá-lo quando surgirem interesses anos depois (OPORTUNIDADES, 2010).

Embora também destinado ao enfrentamento da pobreza extrema, o programa mexicano diferencia-se dos demais programas da região latino-americana ao estabelecer **oito modalidades**: (1) recursos para mulheres, mães de família, para complementar a renda familiar e possibilitar uma melhor alimentação; (2) bolsas para crianças e jovens, a partir do terceiro ano do primário até o final da educação média superior; (3) fundo de ajuda para jovens que concluem sua educação superior; (4) apoio para a compra de materiais escolares; (5) combinação de serviços médicos e sessões educativas para a saúde; (6) complementos alimentícios para crianças entre 6 e 23 meses e com desnutrição entre 2 e 5 anos. Também para mulheres grávidas ou em período de amamentação; (7) apoio de \$ 540 pesos bimestrais adicionais para cada adulto maior de idade, em localidades com mais de 10 mil habitantes; (8) apoio adicional aos beneficiários de \$ 100 pesos bimestrais para o consumo energético de cada residência (OPORTUNIDADES, 2010).

Com relação ao repasse financeiro, uma família com crianças recebe aproximadamente o equivalente a \$ 15 pesos (mexicanos) por criança na escola/mês. Existe ainda um incentivo de \$ 189 pesos para a compra de alimentos, que exige a contrapartida da mãe em palestras sobre nutrição e saúde. Para a população idosa em situação de vulnerabilidade, existe um benefício no valor de \$ 250 pesos (o qual não exige contrapartida). Há também a bolsa de estudos – que varia de \$ 120 a \$ 760 pesos – de acordo com a série cursada¹⁵¹ e o sexo do aluno¹⁵², no limite de \$ 1.855 pesos por família, a partir do qual busca-se impactar na transmissão intergeracional¹⁵³ da pobreza,

¹⁵¹ Os incentivos são maiores, caso a família mantenha os filhos na escola depois da quarta série.

¹⁵² Os pagamentos para meninas são mais altos do que para meninos, justificado como uma forma de discriminação afirmativa destinada a preencher o abismo de gênero na educação entre as pessoas em situação de pobreza.

¹⁵³ Compreende-se que a pobreza, via de regra, perpassa gerações causando assim um ciclo intergeracional de pobreza sendo passada de pai para filho, pois não se vislumbram mudanças nesse patamar devido às possibilidades que lhes são oferecidas. É preciso romper com esse ciclo dando às famílias que se encontram envolvidas nele, condições financeiras e de acesso a meios qualificados que possibilitem que elas avancem e não retornem ao ponto de partida.

entendendo-se que as crianças beneficiadas devem permanecer no programa até completar todos os ciclos educacionais (OPORTUNIDADES, 2010).

Sob esse aspecto, uma das particularidades desse programa consiste em elevar o valor da bolsa-escola a cada nova série buscando incentivar a permanência das crianças na escola. O valor amplia-se gradativamente, em decorrência do aumento do valor a cada série a ser cursada. A finalidade de tal mecanismo é reduzir o risco de evasão escolar à medida que se avança no ensino obrigatório, melhorando o interesse dos mesmos para com as perspectivas futuras de educação. Além disso, quando destinado às mulheres o valor é maior, pois se avaliam que as mesmas enfrentam desvantagens históricas para a permanência e progresso no sistema educativo, nos níveis médio e superior¹⁵⁴.

Outro elemento que compõe este programa é a centralidade nas famílias¹⁵⁵, a partir do reconhecimento de que são elas que melhor conhecem suas próprias necessidades e assim, elas que devem estabelecer as prioridades para a satisfação das mesmas. Destarte, assim como nos demais programas latino-americanos, o Oportunidades estabelece corresponsabilidades às famílias, atrelando o recebimento dos benefícios aos compromissos nas áreas de saúde e educação, as condicionalidades.

O controle do estado de saúde dos membros da família, nos centros de saúde, é realizado através de exames preventivos, sendo que a periodicidade é definida em função da idade, nível de risco e evolução da situação nutricional (LEVY Y RODRÍGUEZ, 2005). Esse componente se materializa em quatro estratégias: 1) oferta gratuita dos serviços essenciais de saúde; 2) fomento do auto-cuidado em saúde; 3) promoção de uma melhor nutrição; 4) reforço da oferta de serviços em saúde (OPORTUNIDADES, 2010).

Quanto às condicionalidades relacionadas ao sistema educacional, conforme o já explicitado, bolsas escolares são destinadas a famílias com crianças e adolescentes menores de 18 anos, que estejam matriculados no ensino fundamental e médio, devendo estes cumprir a condicionalidade de frequentar regularmente as aulas. Há também

¹⁵⁴ No primeiro caso trata-se de um incentivo à frequência escolar, com a ampliação do valor de acordo com a idade dos escolares e série cursada; no segundo, busca-se combater a desistência escolar feminina prematura (LEVY Y RODRÍGUEZ, 2005).

¹⁵⁵ Compreendida por este programa como o conjunto de indivíduos que tem em comum a vida dentro de uma residência, que compartilham gastos e preparam os alimentos em uma mesma cozinha. Esta definição é independente da existência ou não de laços consanguíneos entre os moradores do lugar (OPORTUNIDADES, 2010).

transferências destinadas a famílias com jovens que tenham concluído o curso de nível superior¹⁵⁶ (OPORTUNIDADES, 2010).

O programa também disponibiliza apoio para a aquisição dos materiais escolares, sendo que estes, assim como as bolsas-escolares, são entregues mediante as condicionalidades de frequência escolar, que deve ser de no mínimo 85% no ensino fundamental (LEVY Y RODRÍGUEZ, 2005).

Assim, as condicionalidades nas áreas de saúde e educação estabelecidas aos beneficiários para que recebam o benefício monetário são divididas em:

Quadro 7– Condicionalidades do Programa Oportunidades.

CONDICIONALIDADES	PARA AS FAMÍLIAS	PARA AS MULHERES
Em relação à Saúde	- Cumprimento das consultas médicas e vacinação das crianças de até 5 anos; - Frequentar regularmente as unidades básicas de saúde, para avaliação e acompanhamento nutricional e do desenvolvimento	- Realização de exames preventivos; - Realização do acompanhamento médico pré-natal para as grávidas; - Acompanhamento nutricional das gestantes e mulheres em período de amamentação; - Participação de sessões educativas para a saúde.
Em relação à Educação	- Matricular as crianças e adolescentes de até 18 anos no ensino fundamental e médio; - Garantir a frequência mínima de 85% das aulas.	

Fonte dos dados brutos: Oportunidades (2010).

Em síntese, as condicionalidades exigidas pelo programa estão relacionadas à matrícula e frequência obrigatória dos estudantes a 85% das aulas ao longo do ano letivo; ao cumprimento das consultas médicas, vacinação e acompanhamento nutricional das crianças de até 5 anos e o acompanhamento médico pré-natal e nutricional para as grávidas (OPORTUNIDADES, 2010).

Outro aspecto a ser destacado nesse programa refere-se a incorporação de um componente de atenção destinado aos idosos com mais de 70 anos em situação de pobreza extrema, que consiste em uma transferência monetária entregue a cada dois

¹⁵⁶ Em seu desenho original, de 1997, o Oportunidades restringia seu universo de atenção às famílias com crianças e adolescentes até 18 anos de idade que estivessem cursando o ensino fundamental ou médio. A partir do ano de 2002 as bolsas educativas se ampliaram para a educação superior e em 2003 foi criado apoio adicional – componente patrimonial chamado “Jóvenes con Oportunidades” –, que está condicionado ao término deste nível educativo (LEVY Y RODRÍGUEZ, 2005).

meses, que tem como propósito melhorar a alimentação e a saúde dos mesmos, a qual não exige condicionalidades. (OPORTUNIDADES, 2010).

Ainda no que diz respeito à centralidade da família, esse programa possui um enfoque de gênero, ao estabelecer papel central a mulher na relação entre a família e o programa, sendo que é a mesma que recebe as transferências monetárias e fica responsável em cumprir as condicionalidades, a partir do entendimento que tal perspectiva melhora a posição da mulher na família e sociedade.

Nesse sentido, tal estrutura de organização considera, a partir de avaliações quantitativas e qualitativas, que as mulheres são mais responsáveis na gestão da renda recebida, garantindo a segurança nutricional das crianças por meio de um maior investimento na aquisição de bens alimentícios, bem como, são mais atenciosas quanto aos aspectos educacionais e ao estado de saúde dos filhos (LEVY Y RODRÍGUEZ, 2005) e, assim, procura-se fomentar uma cultura mais equitativa do ponto de vista de gênero (OPORTUNIDADES, 2010).

Após completar três anos de inserção no programa as famílias participam de um processo de recadastramento, em que se verifica se a mesma permanece em situação de pobreza extrema, ocasião em que se prorroga o prazo de permanência no programa. Caso a família tenha saído da situação de pobreza extrema ela passa a ser inserida no Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA), criado em 2003, em que permanecem recebendo apoio por um período não superior a 4 e 6 anos (corresponde aos meios urbano e rural, respectivamente), contados a partir de sua entrada no programa (LA ROCHA, 2005).

O esquema EDA constitui uma estratégia para facilitar o processo de egresso das famílias, aspecto este considerado relevante na formulação do programa, bem como para se evitar a criação de laços de dependência (OPORTUNIDADES, 2010).

Acerca dos gastos públicos e população atendida pelo programa, dados indicam que os beneficiários aumentaram significativamente no período entre 1997 e 2004. No ano de 2005, o programa funcionava praticamente na totalidade de municípios do México, atendendo a aproximadamente 25 milhões de beneficiários, que compreendiam a quarta parte da população do país (LA TORRE, 2005).

Por tais características, o Programa Oportunidades tornou-se o maior programa de redução da pobreza do México e o segundo maior da América Latina, que conforme

já destacado, tem no programa brasileiro Bolsa-Família o de maior quantitativo de beneficiários (VILLATORO, 2005).

Sob esse aspecto, os programas em execução nestes dois países são apontados como os de maior número de beneficiários em termos absolutos, com 52 milhões de pessoas no programa Bolsa-Família, (CEPAL, 2011^a), o que representa 27% da população do Brasil, que possui mais de 190 milhões de pessoas (IBGE, 2010). Enquanto o programa Oportunidades possui 27 milhões de pessoas beneficiárias (CEPAL, 2011^a), o que representa 26% da população do México, que é de mais de 103 milhões de pessoas (INEGI, 2005).

Reconhece-se, assim, que o quantitativo populacional beneficiário de ambos programas de transferência de renda é expressivo e o valor monetário das transferências realizadas costuma ser utilizado para representar quantitativamente a saída de parcela da população da linha de pobreza e indigência. No entanto, pode-se aferir que, qualitativamente, parecem não propiciar mais do que o incremento no consumo das famílias pobres, debate que será retomado no último capítulo desta produção.

Por fim, pode-se identificar que tanto no Bolsa-Família, quanto no Oportunidades (bem como nos demais programas da América Latina), existe uma tendência a adotar características similares, como as condicionalidades em educação e saúde, exigidas aos beneficiários para a permanência nos mesmos. Este e demais aspectos comuns, bem como as especificidades, serão retomados no subitem seguinte, em que realiza-se um apanhado geral acerca dos programas de transferência de renda, por meio de um comparativo das experiências, síntese que encerrará o presente capítulo.

4.2.3 Aspectos comuns e especificidades dos programas de transferência de renda: comparativo de experiências

Ao estabelecer um comparativo entre os programas de transferência de renda em execução na América Latina podem ser identificados um conjunto de semelhanças em sua concepção, histórico, características, objetivos e estrutura.

Inicialmente, destaca-se como aspecto comum aos programas brasileiro e mexicano, o registro histórico de que ambos foram precedidos por outros programas de transferência de renda.

No México, antes da implantação do Oportunidades, duas outras experiências foram desenvolvidas, por meio dos extintos Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) e, com influência mais direta, o Programa en Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). No Brasil, tanto o programa de transferência de renda vinculado à educação – Bolsa-Escola (criado em 2001), como os programas setoriais – Bolsa-Alimentação, Cartão-Alimentação e Auxílio-Gás, foram incorporados ao Bolsa-Família a partir de 2003, unificando assim os programas de transferência de renda.

Os dois programas antecessores, o programa Bolsa-Escola (Brasil) e o programa Progresas (México), são considerados “ideias natas”, uma vez que a primeira fase de implantação dos mesmos foi totalmente desenhada e financiada por ambos os países, sem o apoio dos bancos de desenvolvimento. Todavia, as fases de expansão subsequentes foram moldadas pelos sistemas dos bancos de desenvolvimento, fato que marca também as demais experiências nesta área (MATTEI, 2010).

Deve-se registrar que o México, juntamente com o Brasil, foi um dos países pioneiros neste tipo de política destinada a combater a pobreza. A partir de avaliações realizadas neste país ainda na década de 1990, esta experiência passou a ser replicada para os demais países da América Central nos anos seguintes. Deve-se mencionar que nos três primeiros anos o programa de educação, saúde e alimentação (Progresas) atendeu exclusivamente as famílias pobres residentes em áreas rurais. A partir de 2002 houve uma forte alteração do programa, com ampliação das ações e cobertura também aos pobres residentes em áreas urbanas (MATTEI, 2010, p. 16).

Indo além, pode-se considerar que os dois programas possuem **semelhanças** tanto no que diz respeito ao contexto econômico e político dos países, quanto em relação ao formato institucional dos programas, tornando-se modelos inspiradores de programas congêneres em diferentes países.

Destaca-se também a similaridade na **formulação** dos projetos, como por exemplo, o já citado objetivo central definido pelos programas de reduzir a pobreza e fomentar a criação do capital humano em indivíduos, famílias e comunidades, sendo que para alcançar este último apontam como dimensões centrais a educação e a saúde, as quais entendem estar supridas ao torná-las condicionalidades impostas aos beneficiários para a permanência nos programas.

A **centralidade da intervenção** na família também postula entre os aspectos comuns aos dois programas, que os distinguem de anteriores programas de

enfrentamento à pobreza, pois antes os programas sociais davam prioridade aos indivíduos e às comunidades, enquanto que na atualidade considera-se que a família é a dimensão fundamental e básica para enfrentar as adversidades, pois é transmissora da pobreza de uma geração para outra. Diante disso, a unidade de intervenção desses programas é a família em seu conjunto, embora seja comum na região designar um papel protagonista às mulheres, como receptoras das transferências monetárias e referências para o cumprimento das condicionalidades.

Dentre os **principais componentes** dos programas de transferência de renda podem ser destacados dois elementos da estrutura básica comum a todos os programas: o **subsídio monetário** destinado às famílias, pois, via de regra, esses programas procuram elevar o orçamento monetário das mesmas através da transferência de recursos financeiros, variável de acordo com as possibilidades e objetivos de cada país, fazendo com que o valor mensal repassado seja distinto entre as famílias; e, as **condicionalidades**, exigidas aos beneficiários tanto para a inserção quanto para a permanência nos programas, estando o primeiro relacionado principalmente a renda *per capita* familiar e o último voltado às contrapartidas nas áreas de educação e saúde.

Quanto ao **desenho operacional**, os processos de cadastramento, seleção e monitoramento dos programas variam de acordo com as diferentes dinâmicas políticas institucionais em curso.

Embora existam diferenças entre os programas nas condições de acesso, no valor do benefício e da sua fórmula de cálculo, no tempo de permanência previsto, nos modelos de acompanhamento, nos sistemas de seleção e identificação, nas relações entre os níveis de governo na gestão do programa e nas modalidades de financiamento, “[...] eles têm em comum, pelo menos, três elementos: o foco em famílias, pobres ou extremamente pobres, com crianças e adolescentes [...]; o princípio das contrapartidas ou condicionalidades e o não pertencimento ao campo dos direitos (FONSECA; VIANA, 2007, p. 1507).

Ainda referente ao **ciclo operacional**, observa-se que a implantação da maioria dos programas envolveu as seguintes etapas:

- a) seleção das áreas geográficas;
- b) identificação das famílias beneficiárias;
- c) cadastramento das famílias das comunidades, que poderá ser feito através de encontros ou via governos locais;
- d) cálculo dos valores da transferência e sistemas de pagamentos;
- e) organização da oferta de serviços para atender as demandas e co-

responsabilidades; f) organização de um sistema de acompanhamento e monitoramento das informações por partes dos governos e agências multilaterais; g) implantação de um sistema de avaliação, normalmente sob responsabilidades de órgãos de estudos e pesquisas contratados especificamente para esta finalidade (MATTEI, 2010, p. 12).

Um dos desafios postos aos programas tem sido a definição de mecanismos para o desligamento dos beneficiários, em consonância com os objetivos a médio e longo prazo, ou seja, não se trata de instituir um número máximo de anos para a permanência no programa, mas estabelecer ações que de fato permitam que as famílias superem a situação de pobreza vivenciada e possam deixar de necessitar da política de assistência social, por meio de um esforço coletivo pela inserção integrada nas demais políticas sociais, o que inclui, dentre outras, a geração de renda.

Entretanto, contrariando tal perspectiva a “regra de saída” mais utilizada pode ser considerada simples: os beneficiários deixam de receber as transferências monetárias quando não cumprem as condicionalidades ou quando superam as condições de elegibilidade, ou seja, quando supera-se a renda estipulada para o acesso e quando os filhos superam as faixas-etárias preestabelecidas.

Cabe destacar, também, que alguns programas realizaram mudanças na natureza da intervenção realizada, a partir das quais assumiram diferentes características, como por exemplo:

No caso do Progres (México) passou-se de um programa de subsídio alimentar para um programa focalizado de transferência de renda [Programa Oportunidades], enquanto em outros casos (Honduras e Nicarágua) buscou-se organizar um sistema mínimo de proteção social através de financiamentos externos. Já no caso do Brasil (Bolsa-Família), procurou-se centralizar um conjunto de ações governamentais dispersas em várias áreas da estrutura governamental (MATTEI, 2010, p. 12).

Em que pese as diversidades nacionais correspondentes entre os programas da região latino-americana, os mesmos também diferem em relação às motivações, origens, desenhos, foco prioritário, evolução e mudanças posteriores (DRAIBE, 2009). Ainda assim, é possível defini-los através de **cinco aspectos comuns**:

(1) São programas do tipo auxílios monetários e, pela espécie, definem-se como transferências monetárias assistenciais, ou de base

não-contributiva; (2) utilizam as transferências como incentivos à demanda, com vistas a modificar os comportamentos individuais; (3) o benefício é entregue preferencialmente à mulher e destina-se a família como um todo, e não a cada um de seus membros individualmente; (4) sua clientela-alvo é constituída por famílias muito pobres, preferencialmente as famílias com filhos em idade escolar; (5) operam com condicionalidades, isto é, a entrega do benefício tem como contrapartida o cumprimento, por parte dos membros da família, de requisitos nas áreas da educação (matrícula e frequência mínima às aulas) e saúde (frequência aos serviços de saúde) e, em alguns casos, capacitação e procura de trabalho (DRAIBE, 2009, p. 107-108).

Desse modo, a **especificidade** dos programas de transferência de renda estaria assentada em algumas orientações básicas:

[...] a preferência pela *transferência monetária*, e não pela oferta de serviços; o *subsídio à demanda*, realizado através de transferências monetárias diretas às famílias, com vistas a estabilizar o consumo familiar e incentivar o acesso das crianças e adolescentes aos serviços sociais básicos; em alguns casos, há simultaneamente *subsídio à oferta*; a *corresponsabilidade das famílias*, expressa no cumprimento das condicionalidades; o *foco na família*; o *papel protagonista da mulher* e a *intersectorialidade das intervenções* (DRAIBE, 2009, p. 108, grifos da autora).

Nesse sentido, alguns aspectos podem ser destacados dentre as **características gerais** dos programas: a focalização dos beneficiários na população pobre ou extremamente pobre; a avaliação dos resultados; a flexibilidade de desenho e a eficácia operacional; bem como, a capacidade de aprendizagem e autocorreção (DRAIBE, 2009).

Os programas, em geral, são **centralizados em seu desenho e estrutura**, definidos em âmbito institucional federal o qual possui o mais alto poder decisório, embora sejam programas descentralizados em sua gestão, já que requerem apoio das instituições públicas locais para a sua execução, viabilizando o relacionamento com as famílias e o monitoramento das condicionalidades.

Dentre os aspectos comuns destaca-se dois outros componentes que todos os programas da região latino-americana buscam incorporar: “(a) transparência - os controles sociais com a participação do Estado e de organizações da sociedade [...]; (b) avaliação – para medir os impactos nas condições de vida, as melhorias nos indicadores

sociais, para realizar eventuais ajustes e para a prestação de conta do gasto público (FONSECA; VIANA, 2007, p. 1509).

Quanto aos **diversificados mecanismos de acompanhamento e avaliação**, destaca-se o reconhecimento dos programas com realização de avaliações de impacto, por meio de institutos de pesquisa externos. Tais avaliações têm sido consideradas fundamentais para a gestão e eventuais correções dos programas em curso, pois proporcionam um vasto contingente de informações úteis para o redesenho dos programas, bem como, possibilitam o acesso às informações, à população interessada em geral.

Ainda a despeito das semelhanças constitutivas, observa-se que há **similaridade de propósitos** entre os programas em execução, pois são programas que visam combater a pobreza extrema, com foco nos setores mais vulneráveis de cada país.

Sob esse aspecto, para o Banco Mundial, que tem **financiado**¹⁵⁷ a maior parte desses programas na América Latina e nos demais continentes, o objetivo básico das transferências monetárias é auxiliar economicamente as famílias que vivem abaixo da linha de pobreza e que nem sequer conseguem enviar suas crianças às escolas e participar das atividades básicas de saúde (MATTEI, 2010).

Embora os programas possuam semelhanças nos objetivos, os mesmos podem diferir ao elencar as prioridades, uma vez que alguns deles concentram suas atividades a curto prazo, visando responder às demandas imediatas, como no caso do combate à fome, assim como, para aliviar minimamente os impactos negativos das crises econômicas que se abateram sobre os países dos continentes. Há também o retorno esperado das ações a longo prazo, como em relação aos aspectos setoriais, nas áreas de saúde e educação, por exemplo, tendo dentre as metas: reduzir a mortalidade infantil, elevar o nível nutricional de crianças, melhorar o nível educacional da população (MATTEI, 2010).

Assim, em geral os programas de transferência de renda indicam dentre os seus objetivos centrais a **combinação de metas a curto e longo prazo**. Sob esse aspecto, encontra-se o alívio imediato da pobreza como objetivo a curto prazo, por meio da transferência monetária e o incremento ao capital humano como objetivo a longo prazo, o qual consideram ser possível alcançar por meio das condicionalidades nas áreas de

¹⁵⁷ Quanto aos recursos financeiros, deve-se registrar que esses programas são apoiados pelos “bancos de desenvolvimento”, especialmente pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo Banco Mundial (BM). (MATTEI, 2010).

saúde e educação, especialmente voltadas aos membros mais jovens das famílias (DRAIBE, 2009).

Entretanto, salienta-se que desde as primeiras experiências os programas de transferência de renda estão pautados na ideia de **focalização**, a partir de critérios de seleção. Mesmo no caso dos programas brasileiro e mexicano – que possuem grande contingente populacional beneficiário –, a focalização manifesta-se por meio de um processo seletivo da população mais pobre entre os pobres, através da comprovação de uma renda *per capita* afixada pelo Estado, não concedendo, portanto, o benefício a todos que dele necessitam.

Esse aspecto traz como impacto na regulação social uma redução do alcance dessa política social, já que a universalidade é sobreposta à ideia de focalização, situação que limita a abrangência ao tornar aptos ao recebimento do benefício apenas aqueles sujeitos que circunscrevem em uma categoria extrema de pobreza. Tal corte do público beneficiário pela linha de pobreza é, portanto, um dos pontos vulneráveis dos programas de renda, promovendo, assim, uma fragmentação ao excluir famílias que também estão em condições de pobreza e vulnerabilidade social.

Em que pese os diversos pontos em comum entre os programas, há também que ser reconhecidas as **variações** significativas entre os mesmos em relação às suas dimensões, cobertura da população-alvo, valores dos benefícios e gasto. Entre os programas brasileiro e mexicano, por exemplo, existem também diferenças na imposição de prazos de permanência, característica presente apenas no caso mexicano¹⁵⁸, enquanto que o programa brasileiro opera sem prazo máximo de permanência. Outra diferença significativa diz respeito ao alcance do incentivo escolar, se abrange ou não o ensino médio e superior (como é o caso do programas mexicano) ou tão somente a educação fundamental (programa brasileiro).

Quanto à forma de transferência dos recursos às famílias, identifica-se que é direta e individual em boa parte dos programas em execução na região latino-americana. Porém, em termos de valores verifica-se uma diversidade de situações que englobam desde valores únicos até flexíveis, este último definido por meio de variações na

¹⁵⁸ A permanência dos beneficiários no programa Progreso é de 3 anos, condicionada ao cumprimento das condicionalidades. Após este período as famílias que permanecem são recertificadas, podendo receber nova habilitação para a permanência no mesmo por mais 1 ano nas áreas urbanas e por mais 2 anos nas áreas rurais. Há ainda a possibilidade de renovar a habilitação, podendo permanecer por mais 4 anos, dependendo de resultados de avaliação (DRAIBE, 2009).

composição familiar, como por exemplo, a partir do número de filhos. No entanto, verifica-se que, em geral, os valores monetários são baixos. Além disso, há programas que estipulam uma regressividade da transferência monetária, no sentido de preparar o beneficiário para o desligamento do programa (MATTEI, 2010).

No que se refere às variações dos valores dos benefícios, no caso mexicano o valor monetário é progressivo, aumentando à medida que o estudante avança nos níveis de escolaridade; além disso, é significativamente maior no caso do ensino médio, enquanto que no caso brasileiro, o valor é definido apenas por composição familiar (DRAIBE, 2009).

Outro aspecto significativo na estrutura dos programas refere-se à exigência do cumprimento de **condicionalidades** por parte dos beneficiados, justificadas em função dos objetivos expressos nos programas. Nesse sentido, embora existam programas de transferência de renda não condicionados,

[...] o *modelo padrão* dos programas de transferência de renda que prevalece na América Latina *diz respeito às atividades que os beneficiários devem realizar para continuar recebendo regularmente os recursos financeiros*. Estas atividades estão relacionadas ao comparecimento das crianças às escolas e ao comparecimento das famílias às ações de saúde e nutrição. O que distingue os países é a escala e/ou dimensão que cada um adota em relação a essas variáveis. Por exemplo, na Colômbia a faixa etária considerada para manter as crianças nas escolas é de 7 a 18 anos, enquanto que na Nicarágua é dos 6 aos 13 anos de idade (MATTEI, 2010, p. 12-13, grifos nossos).

As condicionalidades são compreendidas como o conjunto de ações que os indivíduos e/ou famílias devem cumprir para que possam permanecer nos programas, especialmente aquelas ligadas à saúde (de crianças, mulheres grávidas e nutrízes) e educação (escolarização de crianças e adolescentes) e, em alguns casos, se encontram contrapartidas vinculadas à geração de trabalho e renda, ou então, ações completares nessa área. Nesse sentido, nos dois programas que compõem a amostra dessa pesquisa, reforça-se que as condicionalidades para a permanência neles vinculam-se as áreas de saúde e educação, conforme observa-se no quadro a seguir:

Quadro 8 – Comparativo entre as condicionalidades dos programas de transferência de renda do Brasil e do México.

PAÍSES	SAÚDE	EDUCAÇÃO	OUTROS
Brasil	Acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de sete anos; pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos.	Nos domicílios com crianças dentre seis e quinze anos é preciso comprovar a matrícula e a frequência escolar mínima de 85% e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos.	Frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retirados do trabalho infantil.
México	Regularidade em consultas médicas, acompanhamento nutricional, cumprimento do calendário de vacinação das crianças; acompanhamento pré-natal e nutricional das gestantes.	Frequência escolar mínima de 85%.	Participação da beneficiária em discussões periódicas sobre tópicos como: saúde, alimentação, higiene, violência doméstica e planejamento familiar.

Fonte dos dados brutos: MDS, 2010; OPORTUNIDADES, 2010.

Após esta análise das características dos programas de transferência de renda que compõem a amostra, pode-se afirmar que as condicionalidades estabelecidas por tais programas dividem-se basicamente em acompanhamento à saúde e ao estado nutricional dos membros da família e frequência escolar de crianças e adolescentes.

Diante de tais premissas, encerra-se o presente capítulo, que dentre outros aspectos buscou evidenciar a existência de diversificadas concepções e formas de mensuração da pobreza que, em realidade, é um fenômeno multidimensional que possui na América Latina um forte componente estrutural, pois a região possui um nível de pobreza, bem como de concentração de renda, superior ao seu grau de desenvolvimento.

Entretanto, evidenciou-se que a compreensão unidimensional da pobreza utilizada pelas organizações internacionais passou a ser reproduzida pelos governos latino-americanos na definição do universo dos programas, pois utilizam-se da concepção de pobreza absoluta, a partir da abordagem monetária, de acordo com a linha (contestável) de pobreza previamente definida.

Ratifica-se que se fosse considerada a pobreza estrutural revelar-se-ia que o universo da pobreza latino-americana a ser enfrentada é muito maior em comparação àquele apontado pela abordagem da pobreza monetária. Esses fatores revelam a

magnitude e os desafios para as políticas públicas voltadas ao enfrentamento da pobreza na região.

Buscou-se evidenciar também neste capítulo, a relação entre a implantação e proliferação dos programas e os organismos internacionais, por meio de recomendações expressas em documentos e compromissos assumidos em encontros, o que forneceu pistas quanto aos rumos conjunturais que vem sendo trilhados na América Latina. Além disso, foram abordados os aspectos históricos e conjunturais determinantes para a implantação e proliferação dos programas de transferência de renda na América Latina, assim como, realizou-se uma reflexão teórica sobre a pobreza, as formas de caracterizá-la e mensurá-la.

Do ponto de vista conjuntural, a crise econômica enfrentada pela região agravou um conjunto de indicadores que se refletem diretamente nas manifestações de questão social. Por um lado, as baixas taxas de crescimento econômico não permitiram à maioria dos países ingressarem competitivamente no cenário macroeconômico global, ao mesmo tempo em que transformaram as condições de funcionamento do mercado de trabalho. Com isso, além do desemprego, passou-se a conviver com formas precárias de trabalho e de remuneração. Por outro lado, as crises financeiras também afetaram a capacidade dos governos em implementar políticas mais consistentes destinadas a combater a pobreza.

Na esfera social procurou-se enfrentar a pobreza por meio da implementação de políticas focalizadas, muitas das quais com caráter meramente compensatório. Grande parte dessas políticas, conforme evidenciado neste capítulo, dizem respeito aos programas de transferência de renda.

Diante de tais premissas, buscou-se evidenciar neste capítulo um panorama dos programas em execução nos países que compõem a América Latina, bem como foram explicitadas suas principais características, objetivos e as alterações realizadas em suas trajetórias. Posteriormente foram destacados os programas existentes no Brasil e México, visando compreender seu histórico, estrutura e composição. Finalizando este item e também o capítulo, foram abordados os aspectos comuns e especificidades dos programas, por meio de um comparativo das experiências.

Dentre as características comuns dos programas destacou-se a focalização, problematizando a manutenção do atendimento emergencial e focalizado na população em extrema pobreza, que por meio de mecanismos objetivos para a identificação e

seleção dos beneficiários, reduzem o alcance social dos programas, situação que limita a abrangência ao tornar aptos ao recebimento do benefício apenas aqueles sujeitos que circunscrevem às linhas (contestáveis) de pobreza e indigência. Salientou-se também, dentre suas semelhanças constitutivas, as condicionalidades impostas aos beneficiários para a permanência nos mesmos, relacionadas aos componentes de saúde e educação.

O debate a ser problematizado no próximo e último capítulo será acerca das contradições que permeiam os programas de transferência de renda, especialmente no que se refere à exigência das contrapartidas por parte dos beneficiários, no intuito de evidenciá-las, a partir de uma leitura crítica. Realizar-se-á também uma análise dos principais avanços, pendências e desafios a serem enfrentados pelos programas que compõem a região latino-americana, após vinte anos do início de sua implantação.

5 CONTROLE E MANUTENÇÃO DA POBREZA NA CONTEMPORANEIDADE: OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA NA AMÉRICA LATINA

O cenário socioeconômico da América Latina, conforme vem sendo explicitado nesta produção, é resultante de aspectos conjunturais e reformas estruturais processadas, principalmente, no último quartel do século XX. Destaca-se as transformações econômicas e societárias decorrentes da crise econômica e das medidas de ajuste, que estão dentre os fatores determinantes às alterações nas medidas de proteção social.

Sob esse aspecto, há pouco mais de uma década as medidas de proteção social nos países da América Latina vêm ocorrendo por meio da disseminação de políticas e programas focalizados na população em situação de pobreza extrema, a partir de orientações dos organismos internacionais; proposta justificada como mais coerente para a administração dos gastos sociais e baseada nas potencialidades dos sujeitos em desenvolver protagonismo e romper com a situação de pobreza.

Diante de tal conjuntura, este último capítulo tem por objetivo analisar a configuração da proteção social latino-americana na sociedade contemporânea. Assim, inicialmente busca-se evidenciar quais as reais possibilidades da proteção social nos novos marcos da acumulação capitalista e da (des)estruturação do papel do Estado, em que se destaca que as medidas para o enfrentamento à pobreza têm colocado em xeque a garantia dos direitos, realçando o debate controverso entre universalidade e focalização.

Posteriormente, busca-se problematizar os programas de transferência de renda, que especialmente a partir dos anos 2000 assumem papel central na política de proteção social em grande parte dos países da América Latina, sendo criados a partir de uma definida estratégia da focalização, que tem como público alvo a população em situação de pobreza extrema e, que condiciona o acesso à renda ao cumprimento de condicionalidades.

Tal exigência que se configura como uma questão central nos referidos programas é, sem dúvida, também polêmica, e será tratada neste capítulo. Serão problematizadas as contradições que permeiam a exigência das contrapartidas por parte dos beneficiários, pois compreende-se que as mesmas configuram-se como uma nova roupagem do controle e da manutenção da pobreza, refinada na lógica do atendimento aos direitos sociais de saúde e educação.

Por fim, como forma de evidenciar as possibilidades e limites postos aos programas de transferência de renda na América Latina, serão analisados dados acerca do seu impacto sob a situação de pobreza e nas áreas de saúde e educação, em decorrência do cumprimento das condicionalidades.

5.1 ESTADO E GARANTIA DE DIREITOS NA CONTEMPORANEIDADE: CONFIGURAÇÕES DA PROTEÇÃO SOCIAL LATINO-AMERICANA

Tratar de proteção social na contemporaneidade requer reconhecer que esta não se configura mais na perspectiva de um Estado de Bem-estar social, já que esse modelo de proteção social universal, guiado pelo critério das necessidades sociais e pelos princípios de equidade e justiça distributiva vem sendo contestado e esvaziado desde o final dos anos 1970. Para ocupar seu lugar, no ideário e nas práticas, vê-se uma tendência na execução de políticas e programas sociais que limitam a concretização dos direitos historicamente conquistados, em nome da administração dos recursos e do predomínio do mérito individual sobre os direitos sociais.

Sob esse aspecto, observa-se o predomínio das políticas focalizadas, possuidoras de determinações estruturais e históricas já assinaladas nesta produção, decorrentes do fim de um período de trinta anos de prosperidade econômica desde o segundo pós-guerra e da inviabilidade em implantar e manter em funcionamento as políticas universais efetivadas naquele período, permitindo o conseqüente ressurgimento do referencial liberal – agora denominado neoliberal – que passou a dar sustentação e direcionamento ao papel do Estado, repercutindo em mudanças nas relações entre Estado e sociedade.

Entretanto, em se tratando de América Latina, há que se reconhecer o já explicitado reaparecimento da perspectiva desenvolvimentista nos países da região neste início de século XXI, sob um viés renovado, que, embora não se trate de uma nova teoria econômica, representa um novo discurso político, ancorado em novas diretrizes na formulação das políticas macroeconômicas e sociais, repudiando o papel não-intervencionista atribuído ao Estado pelo receituário neoliberal na década de 1990.

Dentre as propostas que compõem o novo desenvolvimentismo, para além do intervencionismo econômico, estão políticas e ações consideradas fundamentais para enfrentar a pobreza e a desigualdade social. Entretanto, como forma de alcançar tais

objetivos observa-se uma tendência na programação de políticas e programas sociais, que obedecem a uma severa adequação aos objetivos macroeconômicos.

Nesse contexto, o desenho das políticas sociais mantém-se subordinado à lógica orçamentária da política econômica, o que faz com que o esboço de proteção social permitido não ultrapasse ações focalizadas e pontuais, ofertadas somente em situações extremas (PAIVA; OURIQUES, 2006). A aplicabilidade de tal concepção, portanto, implica na fragilidade das políticas sociais de caráter universal.

Dessa forma, as medidas de proteção social, em geral, assumem neste início do século XXI um caráter predominantemente focalizado naqueles cuja pobreza e precárias condições de vida sejam as mais extremas, ainda que em seus objetivos anunciem o compromisso com a cidadania e a redução das desigualdades. Assim, dentre as medidas focalizadas para o enfrentamento à pobreza destacam-se os programas de transferência de renda, amplamente disseminados na América Latina.

Para aprofundar a análise acerca da configuração da proteção social latino-americana na sociedade contemporânea estrutura-se o presente item, em que inicialmente buscar-se-á evidenciar quais as suas reais possibilidades diante de medidas para o enfrentamento à pobreza que têm colocado em xeque a garantia dos direitos e, posteriormente, evidencia-se o debate controverso entre universalidade e focalização.

5.1.1 Direção e finalidades: um olhar sobre as reais possibilidades da proteção social na contemporaneidade

A mobilização e as lutas da sociedade civil foram fundamentais para a ampliação dos espaços de participação democrática e a conquista de direitos sociais, conforme já assinalado nesta produção. Entretanto, a partir dos anos 1990, tem-se um processo de desmonte dos direitos sociais, sob o argumento da crise fiscal, justificando-se a realização de reformas estruturais, como privatização e desregulamentação de mercados, o que afetou diretamente o compromisso com padrões universalistas e redistributivos de proteção social, diante da fragmentação, privatização, focalização e subordinação das políticas sociais à lógica econômica¹⁵⁹.

¹⁵⁹ Tal perspectiva tem como argumento que os recursos financeiros serão racionalizados se for destinado o mínimo possível a quem verdadeiramente necessitar, entendendo-se como necessitados um público composto de pessoas em situação de pobreza absoluta, cujas necessidades mínimas de sobrevivência estejam ameaçadas.

Tal conjuntura societária repercute no tratamento dado à pobreza na contemporaneidade, a partir de indicadores econômicos como a renda *per capita*, em que as agências multilaterais passam a ofertar orientações quanto a ações e políticas para seu enfrentamento, por meio de ações técnicas focalizadas, de caráter gerencialista e voltadas ao “alívio” da pobreza extrema, através de programas assistenciais acompanhados de condicionalidades, nos quais os pobres passam a ser vistos como portadores de “ativos”, devendo ser “empoderados” e ter suas capacidades valorizadas.

Conforme analisado anteriormente, essas ações são criadas e disseminam-se nos países da América Latina em um contexto de profundas transformações societárias, em decorrência das relações que se estabelecem entre Estado, sociedade e mercado nos novos marcos da acumulação capitalista. Assim, “[...] a articulação: trabalho, direitos e proteção social pública sofrem os impactos das transformações estruturais do capitalismo que atinge duramente o trabalho assalariado e as relações de trabalho, levando à redefinição dos sistemas de proteção social e da política social em geral” (YAZBEK, 2012, p. 306).

Diante de tais premissas, há pouco mais de uma década vêm se afirmando como característica central da política social latino-americana sua direção compensatória e seletiva, voltada ao enfrentamento das situações limites de sobrevivência, direcionando-se aos mais pobres dos pobres. Dessa forma, o legado da última década parece ser: “[...] o legado da subordinação do social ao econômico. O social estrangulado pelo econômico. O social refilantropizado, despoliticado, despublicizado e focalizado” (YAZBEK, 2012, 316).

Sob esse aspecto, “[...] os diversos tipos de políticas e programas sociais que foram colocados em marcha na América Latina realizaram um *trânsito do paradigma da universalização do acesso a serviços básicos para a redução ou combate à pobreza* resultante das políticas de ajuste estrutural” (PEREIRA; STEIN, 2010, p. 117, grifos nossos).

Nesse bojo, efetivamente os sistemas de proteção social continuam universais apenas na “letra da Lei”, nas Constituições Federais e legislações dos países, evidenciando “[...] um *retrocesso histórico condensado no desmonte das conquistas sociais acumuladas*, resultantes de embates históricos das classes trabalhadoras, consubstanciadas nos direitos sociais universais de cidadania, que têm no Estado uma mediação fundamental” (IAMAMOTO, 2005, p.2, grifos nossos). Entretanto “[...]”

ganha cada vez mais foros de unanimidade a ideia de que a política social é, por excelência, algum tipo de ação voltada aos excluídos (os pobres) e, por definição, focalizada” (VIANNA, 1998, p. 03).

Nesse antagônico e contraditório contexto social, têm-se de um lado as garantias constitucionais que pressionam os Estados Nacionais para o reconhecimento dos direitos, por outro, os mecanismos que vêm sendo desenvolvidos para aliviar a pobreza, inseridas nas medidas conservadoras¹⁶⁰ de ajuste às configurações da sociedade de mercado, que, em consonância com o paradigma da efetividade e eficiência em gestão, instituíram a focalização, a privatização¹⁶¹ e a descentralização, como mecanismos de gestão e distribuição dos recursos.

Sob esse aspecto, identifica-se que o mercado vem ocupando espaços antes de competência dos Estados nacionais, como a provisão de políticas sociais, diante de uma investida bem-sucedida de reduzir gastos e lucrar com a regulação privada da pobreza, por meio do desmonte de direitos conquistados ao longo do último século. Com isso, “[...] os serviços sociais passaram a ser bens privados, ou mercadorias, que devem ser comercializados e adquiridos no mercado mediante pagamento monetário, como é o caso da educação privada, dos planos de saúde e da previdência complementar” (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, p. 219). Assim:

Uma análise da totalidade das relações em que a política de combate à pobreza está inserida mostra-nos que a ampliação desses programas destinados aos cidadãos pobres foi seguida de perto pela política de *mercantilização de serviços públicos essenciais*, como a previdência, a saúde e a educação. Ou seja, o aumento dos investimentos em uma política social para os pobres esconde a abertura de novos e lucrativos mercados de investimentos para o capital privado, em detrimento do serviço público (MARANHÃO, 2006, p. 42-43, grifos nossos).

Observa-se uma tendência na relação entre Estado e mercado, em que o primeiro passou a ceder cada vez mais “[...] o seu protagonismo político ao mercado, que passa a

¹⁶⁰ O caráter conservador se expressa na naturalização do ordenamento capitalista e das desigualdades sociais a ele inerentes tidas como inevitáveis, obscurecendo a presença viva dos sujeitos sociais coletivos e suas lutas na construção da história (IAMAMOTO, 2005).

¹⁶¹ Embora nesta produção dá-se ênfase à privatização no que se refere à esfera mercantil, cabe destacar que esta não se resume a isso, pois “[...] o chamado terceiro setor, composto pelas Organizações não Governamentais, as famílias, a Igreja, a vizinhança, os grupos de amigos, as empresas ‘socialmente responsáveis’, ou seja, setores da sociedade civil que nem pertencem ao Estado – embora sejam financiados por ele – nem ao mercado, oferecem respostas no âmbito privado às demandas sociais. [Assim] Alguns autores vêm chamando esse fenômeno de privatização não mercantil das políticas sociais” (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, p. 219).

distribuir e prover bens e serviços à margem dos direitos de cidadania e em detrimento da satisfação das necessidades básicas da população” (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, p. 214). Isso se traduz em ameaça aos direitos sociais e a cidadania, ao passo que as necessidades sociais básicas são confundidas com preferências de consumo e a ideia de justiça social deixa de ser prioritária na política social, cedendo espaço para a liberdade (de consumo) e a lucratividade privada.

Vive-se, portanto, numa época de visível *irracionalidade no campo da proteção social* a qual, de uma forma ou outra, repercute negativamente nos intentos capitalistas prioritários de perseguir o crescimento econômico e a ampliação do consumo como pretensos pré-requisitos do bem-estar social geral (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, p. 212, grifos das autoras).

Dessa forma, transfere-se a responsabilidade do Estado para a esfera privada, em que serviços que poderiam ser recebidos gratuitamente são pagos, gerando lucro e crescimento econômico para essa “fatia” do mercado, criando uma dualidade discriminatória entre os que podem e os que não podem pagar pelos serviços e, propagando-se a premissa de que o que é público é (e pode ser) de pior qualidade.

Não é à toa que nessa lógica fundamentalmente liberal os programas de transferência de renda assumam um papel protagônico nos sistemas de proteção social, pois a renda adquire um novo papel que a torna atrelada às capacidades individuais. A partir da posse deste “potencial” cada indivíduo teria chances de se tornar parte da economia, ao contribuir para o retorno (ao mercado) do capital investido. Em vista disso, o sentido de liberdade na sociedade de mercado restringe-se a capacidade de um indivíduo adquirir bens e serviços por meio da renda, tornando-se “o novo paradigma das relações sociais” (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, p. 221).

Dentre os mecanismos explicitados neste item e que se fazem presentes e limitam as possibilidades das medidas de proteção social na sociedade contemporânea, cabe destacar neste estudo a focalização na pobreza extrema e a centralidade dos programas de transferência de renda.

A fim de adensar a problematização desses aspectos, no próximo item inicia-se pelo debate acerca da focalização, diante da constatação de que os instrumentos e técnicas foram aperfeiçoados ao longo de pouco mais de uma década, fazendo com que cada vez mais as políticas e programas sociais direcionem-se aos segmentos

extremamente pobres, como é caso dos programas de transferência de renda, em detrimento às políticas sociais universais.

5.1.2 Universalidade *versus* focalização: centralidade do debate na política social latino-americana

Evidencia-se especialmente a partir dos anos 2000, uma tendência na formulação das políticas sociais públicas nos países da América Latina, que têm sido concebidas no sentido de “aliviar” a pobreza existente, em detrimento às necessidades sociais da população e ao reconhecimento dos direitos sociais historicamente conquistados. Nesse bojo, ocorre a orientação de focalização das medidas de proteção social em substituição ao necessário projeto de universalização. Entretanto, antes de tratar dos aspectos pertinentes a esse debate na conjuntura contemporânea, considera-se imprescindível retomar os antecedentes histórico-sociais em que foi concebida e, posteriormente suprimida, a concepção de universalidade.

Com a expansão do intervencionismo estatal a partir da Segunda Guerra Mundial, estabeleceu-se a relação entre políticas públicas – que pressupõem o envolvimento do Estado com as demandas sociais – e os direitos de cidadania, conquistados por meio de movimentos democráticos, sobretudo na segunda metade do século XX. Acerca dessa relação, o princípio da universalidade¹⁶² é o que melhor o contempla, pois “[...] a política social pública do segundo pós-guerra foi pensada, inclusive na América Latina, para instrumentalizar a concretização desses direitos, especialmente nos campos da saúde e educação” (PEREIRA, STEIN, 2010, p. 108).

Esse período ficou marcado pelo papel interventor desempenhado pelo Estado na economia e sociedade, nos países capitalistas do centro e norte da Europa, constituindo-se em fonte de provisão e financiamento do bem-estar social, que materializaram-se em medidas como: “[...] compromisso com o pleno emprego; introdução e ampliação de uma série de serviços sociais de caráter universal, e estabelecimento de uma rede de segurança que garantisse padrões de vida acima de uma

¹⁶² A razão fundamental para a adoção do princípio da universalidade deve-se a “[...] relação direta que possui com o objetivo democrático de não discriminar cidadãos no acesso a bens e serviços que, por serem públicos, são *indivisíveis* e deveriam estar à disposição de todos. Não discriminar, por esta perspectiva, significa não estabelecer critérios desiguais de elegibilidade que humilhem, envergonhem, estigmatizem e corrompam o *status* de cidadania de quem precisa de proteção social pública. Significa também não encarar a política pública (especialmente a assistência social) como *fardo* governamental ou *desperdício* a ser cortado a todo custo (PEREIRA, STEIN, 2010, p. 111, grifos das autoras).

linha não digna de pobreza” (PEREIRA, STEIN, 2010, p. 109). Diante disso, evidencia-se que as políticas sociais nesse período ultrapassaram a preocupação com o controle da pobreza extrema e a manutenção da ordem pública, ao associarem-se a um conjunto de direitos e deveres.

Entretanto, a partir da década de 1970, ocorreram mudanças no padrão de intervenção pública, em decorrência da crise no modo de produção capitalista, repercutindo no fim da chamada *era de ouro* da economia mundial, bem como nas políticas sociais. Ou seja, a conjuntura de crise nos países centrais, produziu o esgotamento da orientação *keynesiana* de bem-estar social que prevaleceu como modelo dominante desde 1945, tendo como características a queda no crescimento econômico, a ampliação no endividamento externo, a contenção nos investimentos do setor produtivo, dentre outros.

Em decorrência de tal conjuntura, a busca por uma alternativa capitalista ao quadro da crise fez com que as teses neoliberais ganhassem força, cujo receituário previa um conjunto de reformas nos setores econômico, político e social. Considerando a importância dessas reformas para a contenção da crise e a internacionalização dos mercados, foram propostas medidas de ajuste estrutural para as economias periféricas pelos organismos internacionais, principalmente o Banco Mundial - BM e o Fundo Monetário Internacional – FMI, os quais delimitaram planos e programas direcionados aos países periféricos. Assim:

[...] coube aos países latino-americanos um regressivo plano político e econômico através de um programa de contrarreformas – coordenadas pelos chamados organismos internacionais – tendo em vista a retomada da economia e a expansão da acumulação capitalista mundial a partir dos anos 1980 (CARRARO, 2010, p. 17).

Diante desse contexto político e econômico mundial, os sistemas de proteção social públicos, sofreram os mais diversos ajustes em decorrência de um conjunto de orientações quanto às reformas a serem processadas, estando implícito o desmonte aos direitos sociais e tendo como características principais – agravadas no final do séc. XX e início do séc. XXI – o corte nos gastos sociais públicos; a privatização de parte dos serviços públicos, com a transferência de responsabilidades no campo político e social para a iniciativa privada; a fragmentação e a focalização das políticas sociais e a criação de programas emergenciais destinados à população em situação de pobreza.

Todas essas medidas, se complexificaram e potencializaram na América Latina tendo em vista que nesta latitude não chegou a se consolidar um modelo institucional capaz de assegurar, de fato, um padrão de proteção social universal. Diante disso e “considerando que o continente latino-americano nunca teve uma proteção social universal, podemos localizar que foi ao aderir a esse conjunto de propostas que direcionavam para as medidas de redução da pobreza o momento crucial da opção pela focalização das políticas sociais, em especial as políticas socioassistenciais” (CARRARO, 2010, p. 56).

Nesse contexto, as medidas de combate à pobreza ganharam notoriedade nos países do continente nas últimas décadas, sendo que coube a elas a tarefa de combater a pobreza sem, no entanto, comprometer o processo de ajuste. Com isso, fortaleceram-se as estratégias focalistas e discriminatórias de atenção social, orientadas pelos organismos multilaterais (PEREIRA, STEIN, 2010).

A partir dessas determinações, os Estados nacionais foram induzidos a diminuir bruscamente o gasto social, devendo priorizar a eficiência do gasto, concentrando os investimentos em políticas focalizadas e transferindo a execução para a sociedade civil e o mercado. Desse modo, administrar a pobreza com custo mínimo passou a fazer parte da agenda pública no continente latino-americano [...] (CARRARO, 2010, p. 56-57).

Diante de tais premissas, o “discurso” da focalização torna-se mais atraente do que o da universalidade, ancorado na pretensiosa justificativa de que não desperdiça recursos escassos e não suprime as individualidades. No entanto, em realidade, tal concepção implica especialmente em: “[...] restrição do papel do Estado na proteção social; [...] ênfase na família e no mercado como principais agentes de provisão social; [...] desvio do compromisso da política social para com a satisfação das necessidades sociais [...]” (PEREIRA, STEIN, 2010, p. 111).

O referido processo de precarização da proteção social teve como resultantes “[...] não só a descaracterização das responsabilidades governamentais, frente aos direitos sociais, mas também a orientação de focalização das medidas de política social em substituição ao necessário projeto de universalização da proteção social no continente latino-americano” (CARRARO, 2010, p. 18).

Sob esse aspecto, o “[...] o princípio da universalidade, de conotação eminentemente pública, cidadã e igualitária/equânime, vem perdendo terreno para um

discurso focalista neoliberal [...]” (PEREIRA, STEIN, 2010, p. 107). Tal discurso se traduz em uma prática também focalista, que especialmente no âmbito da política social tem como características:

[...] a lógica da fragmentação e do curto prazo prepondera; o trato com a realidade exige apenas conhecimento de pequeno alcance, pois o local se sobrepõe ao geral; as prestações sociais são ditadas pelo imediatismo e pela rapidez de resultados, geralmente quantitativos e referenciados na renda; o mérito desbanca o direito, até mesmo entre os pobres, que se transformam em vítimas meritórias da proteção social, por sua situação de penúria; as preferências individuais substituem as necessidades sociais na definição das políticas; e a história, cujo sentido de totalidade é essencial para se pensar em mudanças complexas e de longo prazo, se restringe a acontecimentos localizados ou isolados que requerem respostas pontuais (PEREIRA, STEIN, 2010, p. 107-108).

O direcionamento das políticas sociais aos extremamente pobres, por meio de programas *focalizados e seletivos* em substituição às políticas sociais de acesso universal, repercute na requisição de “[...] *cadastro e comprovação da pobreza como se ela fosse residual*, com todos os constrangimentos burocráticos e morais às vítimas de tais procedimentos” (IAMAMOTO, 2005, p. 12, grifos nossos).

Na atual configuração de (des)estruturação dos sistemas de proteção social os programas de transferência de renda adquirem centralidade, pois em detrimento de políticas sociais universais configuram-se como uma *proposital estratégia de focalização* – que baseia-se estritamente no critério monetário para a definição de sua elegibilidade e reduz todas as formas de privação à falta da renda –, permitindo a redução do gasto social e o redirecionamento dos recursos públicos para as “necessidades do capital”¹⁶³.

Dessa forma, evidenciou-se neste item que esses programas sociais são a materialização do princípio da focalização, sendo problematizada a manutenção do atendimento emergencial e focalizado na população em extrema pobreza, por meio de mecanismos objetivos de seleção dos beneficiários, que reduzem o alcance social dos programas e limitam sua abrangência, ao tornar aptos ao recebimento do benefício apenas aqueles sujeitos que circunscrevem às linhas de pobreza e indigência, por meio da sujeição das famílias usuárias à comprovação de insuficiência de renda.

¹⁶³ Cabe salientar que esta dinâmica não é nova, mas assume na contemporaneidade uma *nova roupagem*, mais sofisticada e global.

Destarte, conforme vêm sendo explicitado nesta produção, esses programas determinam condicionalidades a serem cumpridas pelos beneficiários para a permanência nos mesmos, o que configura-se como um debate polêmico que será retomado no próximo item, no intuito de evidenciar, a partir de uma leitura crítica, as contradições que permeiam a exigência das contrapartidas por parte dos beneficiários.

5.2 CONTROLE E MANUTENÇÃO DA POBREZA: UMA NOVA ROUPAGEM DO CONSERVADORISMO PELA VIA DO ACESSO AOS DIREITOS SOCIAIS

Conforme evidenciado no capítulo anterior, a gestão dos programas de transferência de renda exige das famílias beneficiadas o cumprimento de uma agenda de compromissos, as chamadas condicionalidades, traduzidas especialmente na obrigatoriedade de inserção de crianças, adolescentes, gestantes e nutrizes em determinados programas de saúde e, de crianças e adolescentes na escola. Em situação de não cumprimento de tais exigências, essenciais para a manutenção do benefício, as famílias são desligadas dos programas. As condicionalidades contemplam, portanto, as características estruturais de tais programas na América Latina e, deste modo, também contemplam as características dos programas brasileiros e mexicanos exemplificados.

Busca-se problematizar as contradições que permeiam tais exigências aos beneficiários, pois compreende-se que as condicionalidades, que se configuram como algo aparentemente novo representam, em realidade, novas roupagens de controle da pobreza – refinadas na lógica do acesso a direitos sociais –, o que se compreende tratar de uma configuração marcante na composição das políticas sociais latino-americanas.

No intuito de adensar esses aspectos estruturou-se o presente item, em que inicialmente serão problematizadas as contradições que permeiam a exigência das contrapartidas aos beneficiários, evidenciando que, ao contrário de ser uma característica das políticas sociais mais contemporâneas, trata-se de uma *nova roupagem do controle e da manutenção da pobreza*.

Embora as condicionalidades configurem-se como uma questão polêmica, que têm sido alvo de debates acirrados sobre sua necessidade e aplicabilidade, seja por parte de pesquisas acadêmicas, do senso-comum, das elites e dos veículos de comunicação midiática, mantém-se oculto seus reais interesses e finalidades, as quais serão objeto de

análise no segundo subitem, em que busca-se responder quais os reais interesses por trás das condicionalidades.

5.2.1 Acesso aos direitos sociais na América Latina contemporânea: nova roupagem do conservadorismo pela via do atendimento aos direitos sociais

Conforme sintetizado anteriormente, especialmente a partir dos anos 2000 os programas de transferência de renda assumem papel central nas políticas de proteção social voltadas aos segmentos em situação de pobreza extrema. Dentre as suas características estruturais importa destacar neste item o debate acerca das condicionalidades exigidas aos beneficiários para a permanência nos programas.

Inicialmente é importante salientar que a exigência de condicionalidades baseia-se na concepção de proteção social como “inversão em capital humano”, tendo por premissa que “[...] a reprodução intergeracional da pobreza se deve à falta de incentivos necessários para mantê-lo e incrementá-lo para o uso da rede estatal de serviços, no âmbito da educação, saúde e nutrição” (PEREIRA, STEIN, 2010, p. 120).

Por meio de um discurso aparentemente inovador, centrado na possibilidade de “cidadania ativa” do indivíduo em assumir as suas escolhas com liberdade, essa perspectiva defende que as políticas sociais públicas devem dotar os indivíduos carentes de habilidades, consideradas as “ferramentas” para ultrapassar a linha de pobreza e a realização das individualidades. Entretanto, tal concepção de pobreza baseia-se na noção de carências individuais, ou seja, por meio da qual atualiza-se o antigo e conservador formato das políticas sociais (CASTRO, 2010).

Dentre as justificativas utilizadas para a existência de contrapartidas estaria a possibilidade de desenvolver capital humano (proposta que oferece às áreas de saúde e educação um papel fundamental enquanto potencializadoras do mesmo), capaz de garantir, no futuro, a emancipação dos grupos familiares em relação a esse tipo de programa, evidenciando uma suposta preocupação em garantir um bem-estar permanente. Dessa forma, as condicionalidades seriam o meio pelo qual se faz garantir a inserção dos indivíduos e famílias em políticas sociais fundamentais.

No entanto, embora se partilhe da compreensão que atrelar o enfrentamento à pobreza exclusivamente ao viés monetário seja insuficiente – até porque a privação a que os sujeitos estão submetidos não compreende apenas a dimensão econômica –,

diante de uma cobrança vinculada às políticas sociais públicas torna-se oculta a alteração de um paradigma universalista (embora estratificado), para um centrado na perspectiva *pró-pobre* (PEREIRA, STEIN, 2010).

De acordo com essa perspectiva, a tendência atual das políticas sociais é ignorar a ideia do coletivo e universal, por meio da justificativa de que não são as únicas e mais eficazes formas de enfrentar a pobreza – seja porque desequilibram o orçamento fiscal, desperdiçam recursos, não alcançam devidamente os “mais necessitados”, dentre outros argumentos – enquanto que, através de instrumentos de seleção e controle, dilui-se o núcleo da concepção de cidadania, ou seja, a ideia de direitos universais.

Ignora-se a universalização, centralizando a focalização, que deve orientar a chegada de benefícios sociais aos mais pobres, de maneira mais eficaz sem desperdiçar recursos. Ao mesmo tempo se estabelece, através desse novo modelo de política social, metas para alavancar as escolhas e oportunidades. A culpabilização pode, nesse caso, ser o caminho mais fácil para desresponsabilizar o Estado, transferindo para os usuários a possível perda ou suspensão de seus benefícios ou o não alcance de suas metas (CASTRO, 2010, p. 200-201).

Cabe assinalar que mesmo sendo polêmica a exigência de condicionalidades por parte dos beneficiários, a cobrança de contrapartidas nas atividades assistenciais é muito antiga¹⁶⁴. Elas se caracterizavam como uma medida punitiva, em que o beneficiário era penalizado por se encontrar numa situação de dependência, podendo, em função disso, ser vítima de atos de perversidade, transformando o recebimento do benefício em um ato vergonhoso e incômodo (PEREIRA, 2000).

Nessa direção, corrobora-se com a compreensão acerca da (manutenção da) existência de um “componente assistencial, como mecanismo presente nas políticas sociais” (SPOSATI, 1995, p.30). Esse componente desloca o direito e reitera o usuário como assistido ou favorecido, o que quer dizer que o cidadão, neste formato de política social, não é reconhecido como tal, mas como um indivíduo que tende a receber um benefício sem reconhecê-lo como direito, como público.

¹⁶⁴ Conforme explicitado no segundo capítulo desta produção, a exigência de contrapartidas por parte dos beneficiários é característica presente mesmo nas protoformas das políticas sociais, como por exemplo, na Europa, no século XIX, em que exigia-se que: “[...] famintos construíssem torres desnecessárias para justificar o recebimento de alimentos (geralmente batatas), em tempos de crise. Se a fome persistisse, a cobrança mudava de orientação, mas não de perversidade: exigia-se que os famintos destruíssem a torre levantada para que pudessem fazer jus à nova concessão de alimentos vitais (PEREIRA, 2000, p. 116).

Sob esse aspecto, faz-se menção à manutenção de características relacionadas ao padrão de desenvolvimento do sistema de proteção social constituído nos países da América Latina, anteriormente analisado nesta produção, o qual foi diverso daquele observado nos países europeus, tendo em vista as peculiaridades da sociedade latino-americana, que imprimiram características específicas ao acesso a bens e serviços sociais.

O sistema de proteção social historicamente construído nesta latitude caracterizou-se pelo predomínio de uma lógica corporativista e meritocrática, em que os direitos sociais estavam vinculados à proteção de determinadas categorias profissionais contra riscos de perda da sua capacidade laboral e baseavam-se na contribuição prévia. Por outro lado, aos excluídos do mercado formal de trabalho eram destinadas ações assistenciais pontuais¹⁶⁵.

Tal lógica de construção dos direitos sociais contribuiu enormemente para interditar as possibilidades de desenvolvimento de um sistema de proteção social abrangente e universal. Dessa forma, “a inserção seletiva no sistema protetivo, segundo critérios de mérito vai basear-se numa lógica de benemerência, dependente e caracterizada pela insuficiência e precariedade, moldando a cultura de que ‘para os pobres qualquer coisa basta’” (YAZBEK, 2012, p. 297).

Sob esse aspecto, historicamente as políticas sociais foram tidas como *concessão e não direito* e, embora todas as conquistas no campo do reconhecimento dos direitos sociais (por meio das garantias formais), tal concepção permanece enraizada na sociedade. Assim, “o pobre, trabalhador eventual e destituído, é o usuário dessas políticas pelas quais é visto como ‘indivíduo necessitado’, e muitas vezes como pessoa acomodada, passiva em relação à sua própria condição, dependente de ajuda, não cidadão, enfim. Sua figura continua desenhada em negativo” (YAZBEK, 2012, p. 298). Com relação às políticas socioassistenciais, é sabido que historicamente foram caracterizadas como:

[...] ação voluntária de ajuda material presidida pela atitude paliativa e emergencial. É ainda socialmente decodificada pelo legado tradicional, isto é, uma prática que pertence ao campo da ajuda, da caridade, da fraternidade, da filantropia, da solidariedade, com forte

¹⁶⁵ Sabe-se que historicamente a proteção social latino-americana foi se estruturando, “[...] parte vinculada à proteção ao trabalho formal e parte acoplada ao conjunto de iniciativas benemerentes e filantrópicas da sociedade civil” (YAZBEK, 2012, 297).

registro simbólico ao campo do gesto, onde, a colaboração do voluntariado perante o mais fraco se destaca face ao compromisso de Estado com a proteção social pública (CARRARO, 2010, p. 85).

Diante de tais premissas pode-se considerar que as soluções públicas na direção do atendimento às necessidades humanas sempre estiveram relacionadas à concessão e não ao direito na América Latina, pois por aqui sempre funcionou muito bem o *clientelismo*, os *serviços de segunda* ou *ajuda para o pobre*, evidenciando duas perspectivas marcantes:

De um lado não há o compromisso de governantes com a atenção e o respeito aos direitos; de outro, há uma tendência da população em desculpar o que é produzido pelo Estado, na medida em que as ações governamentais são vistas como ajudas circunstanciais que resultam mais da bondade do governante do que no reconhecimento da dignidade do cidadão. Sem dúvida, décadas de populismo e clientelismo forjaram um imaginário subalterno para o qual o que chega é lucro, e não resposta a um padrão de cidadania (SPOSATI, 1993, p. 10).

É nessa esteira que *a proteção social é transfigurada em assistencialismo*, configurando uma relação de poder que subalterniza quem tem a necessidade ao passo que delimita um lugar ao pobre: aquele dos favores, da ajuda, da submissão às regras e condicionalidades.

Assim, ao tratar-se dos contemporâneos programas de transferência de renda, observa-se a *permanência re-atualizada dos mecanismos de controle* das políticas sociais, tanto em função das exigências para inserção (por meio da comprovação da pobreza), quanto para a permanência nos mesmos (atrelada ao cumprimento de condicionalidades). Evidencia-se que tais mecanismos têm como objetivo inserir controladamente a população em situação de pobreza, mantendo excluídos o máximo possível de demandantes sociais. Para tanto, utilizam-se de mecanismos reguladores, os quais:

[...] contém vícios arcaicos e anacrônicos, como os constrangedores e vexatórios *testes de meios* (comprovação compulsória de pobreza) e *fraudemania* (mania de ver em cada pobre que recorre a proteção social do Estado um fraudador); *condicionalidades* ou *contrapartidas*, como se o alvo da proteção tivesse alguma falha pessoal a expiar; e o *estigma*, que transforma cidadãos de direito em incômodos

“dependentes” da “ajuda” estatal (PEREIRA, STEIN, 2010, p. 116, grifos das autoras).

Sobressaindo uma lógica de atendimento em que as famílias necessitam pagar de algum modo os benefícios e serviços concedidos, as condicionalidades vão ao encontro da perspectiva ideológica presente na sociedade de que “ninguém deve receber nada de graça”¹⁶⁶, ou seja, ao receber o benefício o pobre deve realizar algo em troca, que seria uma compensação ou pagamento pelo auxílio recebido.

Assim, além de vincular-se a lógica de restrição de custos e de direitos em contraposição ao direito social universal não contributivo, essa estratégia mantém enraizada na proteção social latino-americana uma perspectiva conservadora, podendo ser considerada como “[...] um retrocesso da montagem do sistema de proteção social de cidadania, tanto pelo seu caráter compulsório como pelo moralismo que está explícito na base da sua argumentação ideológica” (PAIVA, 2003, p. 97-98).

Diante disso, pode-se aferir que a exigência de condicionalidades para permanência nos programas de transferência de renda é imprópria, mediante o direito reconhecidamente universal de todo cidadão ter acesso a condições de sobrevivência dentro de padrões humanos de dignidade. Sob esse aspecto, evidencia-se que o pensamento neoliberal reconhece o dever moral de prestar socorro aos pobres e “inadaptados” à vida social, porém não reconhece seus direitos sociais (YAZBEK, 2012).

Destarte, considerando que as condicionalidades estão vinculadas à saúde e educação, seu reconhecimento enquanto uma forma de controle torna-se ainda difícil, pois ao associar-se (embora de forma precária) a dois direitos reconhecidamente garantidores da dignidade da vida humana, oculta-se o real significado por trás de tal exigência. Assim, ainda que as condicionalidades estejam atreladas a tais questões fundamentais de cidadania, a possibilidade de desligamento do programa pelo não cumprimento das obrigações dificulta o reconhecimento como direitos, o que acaba por reiterar a subalternização e o controle das famílias usuárias.

¹⁶⁶ “A ausência de contrapartida coloca poucos problemas quando os benefícios assistenciais são dirigidos aos idosos – cuja contribuição ao desenvolvimento social já teria sido dada -, às crianças – cuja contribuição ainda será efetuada – e aos doentes ou inválidos – para quem tal demanda pode ser suspensa. Mas os problemas são efetivos quando se trata da parte do sistema de proteção social que atende à população em idade ativa e em condições de trabalho” (JACCOUD, 2009, p. 16). Tal concepção, ancora-se na perspectiva de que o recebimento de um benefício sem a contrapartida por parte da população apta para o trabalho questionaria a própria obrigatoriedade do trabalho, que organiza as sociedades modernas.

Sob esse aspecto, é sabido que educação e saúde constituem, dentre outros, os direitos universais garantidos na Declaração Internacional dos Direitos do Homem¹⁶⁷ e pela Legislação Constitucional¹⁶⁸ de diversos países, sendo, portanto, direitos historicamente conquistados que não poderiam ser condicionados, já que o acesso da população a tais direitos sociais deve se dar independentemente da inserção em tais programas sociais.

Portanto, as condicionalidades dos programas colocam em xeque as políticas de saúde e educação enquanto direitos, pois a partir dessa lógica a “[...] *titularidade dos direitos é transitória*: o acesso deriva da condição de pobreza e do vínculo com o programa de transferência de renda. O acesso é ‘garantido’, na maior parte dos países, enquanto cada família permanecer no programa”. (FONSECA; VIANA, 2007, p. 1509, grifos nossos). Dessa forma, discorda-se da perspectiva que estabelece que as condicionalidades sejam garantidoras do acesso aos direitos em saúde e educação.

A lógica é ainda mais perversa se evidenciada a contradição expressa na dicotomia: acesso para os pobres *versus* direito para os não pobres. Ou seja, aos pobres usuários desses programas o acesso aos direitos sociais fundamentais se dá pela via do controle, pelo cumprimento de condicionalidades, distanciando seu reconhecimento enquanto direito e filiando-se ao campo conservador da caridade. Enquanto que, aos “não pobres” e não beneficiários dos programas, não questiona-se o acesso às mesmas políticas sociais públicas e nem exige-se o cumprimento de condicionalidades, pois neste caso o acesso se dá pela via do reconhecimento ao direito social.

Por tais características, os programas de transferência de renda também não são vistos como um direito social de cidadania, mas como uma ajuda generosa dos governantes. Reitera-se, assim, a figura do subalterno que tem o dever da obediência e

¹⁶⁷ A Declaração Universal dos Direitos do Homem, firmada em 1948, no artigo 85, já estabelecia os respectivos direitos de todos os povos: “Todo o homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos, os serviços sociais indispensáveis, o direito à seguridade social no caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice, ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (ONU, 1948)

¹⁶⁸ No Brasil, em 1988, a Constituição Federal estabelece o direito à saúde e educação, como dever do Estado. Assim, em seu artigo 196, a saúde é considerada como “direito de todos e dever do Estado, que deve ser garantido mediante políticas sociais e econômicas, que reduzam o risco de doenças e de outros agravos, tornando-a de acesso universal e igualitário às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação” e de relevância pública (BRASIL, 1988, p.98). Já no Artigo 205, reconhece, explicitamente, a educação como um direito de todos, consagrando, assim, a sua universalidade. No México, a Lei de Desenvolvimento Social, vigente desde 2004, reconhece como direitos desfrutar de um meio ambiente sadio e sem discriminação, à educação, à saúde, à habitação; e define um conjunto de direitos e obrigações aos beneficiários dos programas sociais públicos.

do inferior que merece a tutela, a proteção, o favor, mas jamais os direitos, o que descredencia o “pobre” como sujeito de direitos e o coloca aquém das prerrogativas que supostamente a Lei deveria lhes garantir.

Com isso, a construção universal de cidadania e a superação das intensas desigualdades sociais nesses países vêm sendo construída e pensada sob uma ótica residualista de diminuição da pobreza, em que a dignidade como direito de cidadania não afiança direito a ninguém (SPOSATI, 2002).

Sob esse aspecto, a matriz do favor e do clientelismo “reforça as figuras do pobre beneficiário, do desamparado e do necessitado, com suas demandas atomizadas e uma posição de subordinação e de culpabilização do pobre pela sua condição de pobreza” (YAZBEK, 2004, p.50). Romper com esse clientelismo e com essa perspectiva residual, centrada numa renda mínima e impor uma política social pautada na ideia universalista de direito social é um dos grandes desafios da política social (YAZBEK, 2004).

Resta delimitar que neste item buscou-se problematizar o debate acerca das condicionalidades exigidas aos beneficiários para a permanência nos programas de transferência de renda. Entretanto, compreende-se que tal exigência mantém oculto seus reais interesses e finalidades, pois por meio de um discurso aparentemente inovador (re)atualiza-se os mecanismos de controle das políticas sociais. Afinal, quais os reais interesses por trás das condicionalidades?

5.2.2 Controle e manutenção da pobreza na América Latina: finalidades “ocultas” dos Programas de Transferência de Renda

Os programas de transferência de renda compõem as contemporâneas e aparentemente modernizantes e democráticas estratégias políticas, por meio das quais se estruturam ações afirmativas, mas que, no entanto, desfiguram direitos sociais garantidos em Lei, reduzem todas as formas de privação à falta de renda familiar, permitem a reprodução das condições sociais estruturais para a manutenção da sociedade de mercado.

Nessa lógica mantém-se oculta a perspectiva do controle e da subalternização dos cidadãos sujeitos de direitos, pois regidos pela perspectiva da liberdade e pelo incentivo ao desenvolvimento das capacidades, há um reforço às tendências de individualização e de responsabilização dos sujeitos para com a satisfação de suas

necessidades básicas. Além disso, “[...] visam dificultar o avanço da formação de uma consciência de classe autônoma e, conseqüentemente, da construção do processo de emancipação humana por essas classes” (ABREU, 2002, p. 187).

Nesse sentido, ao contrário da dimensão coletiva, a lógica da prestação dos benefícios se dá de forma individual ou no máximo familiar, a partir de uma perspectiva liberal de individualização das necessidades sociais, acabando por culpabilizar o indivíduo por sua condição, esvaziando o potencial político da luta pelo acesso às políticas públicas e aos direitos sociais. Sob esse aspecto:

[...] a incorporação do princípio da *focalização* para orientar a política socioassistencial no continente latino-americano, para além do objetivo de assegurar um efeito imediato em termos de economia de gastos, significou uma opção política que opera pelo ocultamento do vínculo de classe da política socioassistencial pública no processo contraditório de reprodução das relações sociais (CARRARO, 2010, p. 22).

Ao individualizar as manifestações da questão social, opera-se pela personalização das demandas sociais, o que as desvincula do caráter classista, pois conferem aos indivíduos a responsabilidade por sua condição de pobreza, decorrentes de imagináveis incapacidades pessoais/morais¹⁶⁹. Considerar a questão social sob tal lógica permite a culpabilização do indivíduo por sua condição de subalternidade, desconsiderando as configurações históricas e estruturais que explicam a pobreza.

Assim, ao estabelecer uma relação de individualização pela situação de pobreza pode-se gerar sobrecarga de responsabilidades¹⁷⁰ por parte dos beneficiários, ao passo em que permite a desresponsabilização do Estado e do modo de produção capitalista pela reprodução social da lógica excludente e desigual, ou seja:

As implicações desse entendimento são política e socialmente devastadoras, porque ao se culpar os indivíduos por uma situação da

¹⁶⁹ “A individualização dos problemas sociais, sua remissão à problemática singular (psicológica) dos sujeitos por eles afetados, é, como vimos, um elemento constante, embora com gravitação variável, no enfrentamento da “questão social” na idade do monopólio; ela permite [transferir] a sua atenuação ou proposta de resolução para a modificação e/ou redefinição de características pessoais do indivíduo” (NETTO, 2006, p. 41).

¹⁷⁰ As condicionalidades podem causar uma sobrecarga de responsabilidades por parte dos beneficiários, gerando um processo de culpabilização e a conseqüente perda do benefício, ao mesmo tempo em que pode reforçar uma cultura autoritária e punitiva. Nesse sentido, “[...] são frequentes exemplos em que a mãe sabendo da obrigatoriedade da frequência escolar, bate no filho para ele ir à escola (COHN, 2004, p. 34).

qual são vítimas, e não causadores, desresponsabiliza-se o modelo socioeconômico capitalista que a engendra e explicam-se os determinantes da pobreza por uma ótica eminentemente moral (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, p. 214).

De acordo com a perspectiva de individualização das responsabilidades, observa-se que algumas exigências dos programas de transferência de renda – como os testes de meios (comprovação da pobreza) e mais especificamente as condicionalidades requeridas para a permanência nos mesmos – são movidos por uma espécie de “fraudemania”, ou seja, pelo temor de que a política social seja fraudada pelos pobres, o que acaba expondo os grupos atendidos a situações constrangedoras e estigmatizantes.

Sob esse aspecto, “a pequena renda auferida desses programas, ao mesmo tempo em que cria um *débito do pobre para com o Estado*, fruto do sistema de condicionalidades, *estigmatiza* esse pobre, não apenas como dependente da assistência pública, mas também como pai ou mãe considerados incapazes de zelar pela educação dos seus filhos” (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, p. 222, grifos nossos).

Os eleitos à “inclusão social”, por sua vez, são efetivamente tratados como faltosos, pois devem sujeitar os seus direitos básicos (acesso à escola, aos serviços de saúde, aos benefícios da assistência social) à regras contratuais que preveem contrapartidas ditadas e cobradas por governantes, que são responsáveis pela manutenção da pobreza. Tem-se aí uma *inversão perversa e arrogante de valores no campo da política social*, que contradiz até mesmo a lógica contratual. Os pobres, que são credores de uma dívida social acumulada, têm de oferecer contrapartida aos seus devedores, quando estes se dispõem a saldar parcelas ínfimas dessa dívida (PEREIRA, 2007, p. 3, grifos nossos).

Diante de tais premissas considera-se que as condicionalidades já seriam um contrassenso se considerado que nos países periféricos os serviços básicos são frequentemente escassos e de baixa qualidade, mas tal exigência vai além, pois parte do pressuposto de que os beneficiários são incapazes de reconhecer e zelar pelas necessidades duradouras em saúde e educação de suas famílias, estigmatizando o pobre como incapaz e atentando contra a cidadania de vítimas históricas de dívidas sociais acumuladas.

Essa inversão, ao contrário de ser característica das políticas sociais mais contemporâneas é, em realidade, uma *nova roupagem do controle e da manutenção da pobreza*, que carrega perspectiva historicamente conhecida de que aos pobres podem ser

oferecidos benefícios e serviços de pior qualidade e/ou insuficientes, tendo em vista que as suas necessidades básicas são rebaixadas em nível de sobrevivência, reduzindo-se todas as formas de privação à falta de renda familiar.

Ao mesmo tempo, todas essas facetas dos programas de transferência de renda geram novas implicações negativas às políticas sociais como um todo, ao passo em que são reduzidas a mero paliativo e não concebidas como importantes instrumentos de mediação para ampliação da cidadania.

Dessa forma, pode-se considerar que os critérios de acesso aos programas de transferência de renda, aliados às condicionalidades requeridas, fragilizam seu reconhecimento enquanto direito social, na medida em que negam a provisão social, alinhando-se com o princípio do mercado, em que todos os bens são mercadorias intercambiáveis, cujos equivalentes são de um lado regras de comportamento das famílias pobres, denominadas responsabilidades, e de outro, parques apoios governamentais, profetizados de direitos. (PAIVA *et al*, 2009).

Em tempos de propagação dos programas de transferência de renda as consequências sociais se apresentam primeiro, pela redução do papel do Estado, ao precarizar/mercantilizar suas políticas e reduzi-las a ações emergenciais; segundo, pelo reforço à perspectiva meritocrática, ao estigmatizar o público-alvo dos mesmos, tornando-os merecedores de um benefício na contramão do direito, com base no critério da pobreza extrema e do cumprimento de condicionalidades.

Todos os mecanismos explicitados, na forma como se apresentam – focalização dos gastos governamentais; comprovação vexatória da pobreza extrema, por meio da concepção unidimensional (monetária); condicionalidades, dentre outros – nunca foram ou poderão ser considerados veículos de inclusão social, tendo em vista que possuem como objetivo central “[...] excluir e manter excluído o máximo possível de demandantes da proteção do Estado para aliviar as despesas governamentais com áreas consideradas ‘improdutivas’ (PEREIRA, 2007, p. 03).

Diante disso, como forma de evidenciar os limites, possibilidades e desafios postos aos programas de transferência de renda na América Latina, no próximo item serão analisados alguns dados acerca do impacto dos mesmos na situação de pobreza e nas áreas de saúde e educação, em decorrência do cumprimento das condicionalidades.

5.3 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA: ENTRE A GARANTIA DO DIREITO E A REITERAÇÃO DO CONTROLE

No item anterior foram problematizadas as contradições que permeiam a exigência das condicionalidades aos beneficiários dos programas de transferência de renda, as quais, conforme visto, mantém oculto seus reais interesses e finalidades.

Em que pese tais aspectos é imprescindível reconhecer que passados aproximadamente vinte anos de sua emergência, esses programas parecem ter se consolidado nas estratégias nacionais de enfrentamento à pobreza na região latino-americana, sendo uma temática altamente controversa, objeto de debates e pesquisas, especialmente quanto ao impacto social dos mesmos.

Embora a avaliação dos programas de transferência de renda não se constitua um dos objetivos desta Tese, cabe fazer referência a alguns dados disponíveis, especialmente quantitativos, problematizando criticamente os resultados dos programas.

Assim, neste item, inicialmente serão analisados dados acerca do impacto dos mesmos na situação de pobreza da América Latina e, nas áreas de saúde e educação, em decorrência do cumprimento das condicionalidades. Posteriormente, serão problematizados os avanços e desafios a serem enfrentados pelos programas de transferência de renda.

5.3.1 Olhando para a realidade através de dados: subsídios para problematizar os impactos dos programas de transferência de renda

Parte-se do entendimento que os programas de transferência de renda têm registrado resultados bastante heterogêneos e contraditórios. Em geral as análises indicam melhorias quantitativas em termos de melhora no consumo das famílias, entretanto, tendem a ser pouco conclusivas a respeito dos objetivos a que se propõem os programas, isto é, a efetiva redução da pobreza e o aumento do capital humano das gerações jovens. De todo modo, o tema é altamente controverso, objeto de um contínuo debate entre defensores e críticos dos programas.

Inúmeros estudos e pesquisas vêm demonstrando que os impactos desses programas sobre as famílias, sobretudo nas regiões mais pobres, é incontestável. Eles significam basicamente comida na mesa dos absolutamente pobres e a compra de produtos essenciais (IPEA, 2010). Diante disso, também são reconhecidos os impactos

dos benefícios nas economias locais, especialmente nos pequenos municípios dependentes da agricultura de subsistência, que em muitos casos constituem a mais significativa fonte de renda a movimentar o mercado interno de bens e serviços essenciais (YAZBEK, 2012).

Evidencia-se que, embora o valor monetário das transferências seja modesto, os benefícios passam a representar, por vezes, uma parcela grande da renda familiar (quando não a sua totalidade), o que obviamente propicia o incremento no consumo das famílias pobres, com importante impacto em determinados itens de consumo aos quais até então estavam privados.

Portanto, diante do aumento do consumo das famílias pobres, as avaliações disponíveis concordam quanto à sua relação com a inserção nos programas, bem como fazem menção ao aumento na diversidade de alimentos consumidos, ainda que não signifique o consumo de alimentos mais saudáveis (CEPAL, 2011b).

No México, por exemplo, o Programa Progresa é apontado como responsável pelo aumento do nível médio de consumo em cerca de 20%. Em comparação com os domicílios onde não há beneficiários, o consumo médio de alimentos aumentou 2% durante o primeiro ano de implementação do programa (1998) e 10,6% no ano seguinte (1999), aumento este evidenciado nos domicílios mais pobres.

No Brasil, os beneficiários do Bolsa-Família também tiveram ampliados os gastos familiares com alimentação, se comparados a indivíduos que não recebem tal benefício social (CEPAL, 2011b), embora as pesquisas revelem que houve um crescimento de 4,1% do consumo das famílias em todas as classes sociais, especialmente naquelas com remuneração mais baixa. Diante disso, tal crescimento no consumo é atribuído a dois fatores: o aumento do salário do trabalhador e os incentivos de programas de transferência de renda (IBGE, 2010).

Cabe destacar também alguns dados do panorama social da América Latina, relativos à pobreza, embora a fonte de dados utilizada considere exclusivamente a renda monetária para definição da mesma.

No ano de 2009 os dados indicam que a incidência da pobreza alcançou 33,1% da população da região latino-americana, sendo que destes 13,3% encontram-se em condição de indigência, o que se traduz em 183 milhões de pessoas pobres e 74 milhões de indigentes. Ainda que este quadro indique uma realidade preocupante, o balanço dos últimos anos mostra-se relativamente positivo, pois em comparação ao ano de 2002 –

em que a pobreza alcançou os índices mais altos desde 1990 –, ambos indicadores tem demonstrado uma redução importante, de 10,9% na pobreza e de 6,1% na indigência¹⁷¹ (CEPAL, 2010).

No Brasil, em 2010, do total de 12,5 milhões de famílias beneficiárias pelo programa Bolsa-Família, cerca de 4,3 milhões superaram a linha de extrema pobreza do programa (R\$ 70,00 *per capita*/mês). Mas, apesar desses avanços, o número de pessoas em situação de pobreza no país é ainda muito alto (por volta de 30 milhões) e a taxa de desigualdade segue entre as mais altas do mundo (IPEA, 2010).

Dessa forma, em que pese os dados quantitativos que indicam melhorias nos índices, uma análise mais profunda desses programas de enfrentamento à pobreza – adotados no Brasil e México e, como visto, na maioria dos países da região latino-americana – permite situá-los no âmbito do que Castel (1999) denomina de “políticas de inserção”, ou seja, que limitam sua atuação sobre os efeitos do disfuncionamento social, sem considerar as determinações estruturais, geradoras de pobreza. Ou seja, “temos tido a proliferação de políticas de inclusão precárias e marginais, orientadas pela focalização na população pobre ou extremamente pobre, incapazes de alcançar as determinações mais gerais e estruturais da situação de pobreza [...]” (SILVA, 2010, P. 161).

Em relação aos *objetivos finais*, os resultados das avaliações dos programas permitem contestar sua eficácia e, não por acaso, concentram-se neste aspecto as maiores controvérsias sobre os programas. Diante dessa perspectiva, é na dimensão propagada do *aumento do capital humano* que os resultados dos programas se mostram muito pouco efetivos ou, na melhor das hipóteses, inconclusivos, o que pode ser observado nas evidências encontradas por Draibe (2009):

- são contraditórias as evidências sobre impactos de melhora do estado nutricional das crianças;
- somente um programa (Oportunidades) registrou efeitos de redução da mortalidade e da morbidade infantil;
- na educação, além de aumentos pouco significativos nos anos de escolaridade, não provocaram melhor desempenho escolar;

¹⁷¹ Embora os dados indiquem melhorias nos índices, partilha-se do entendimento quanto à necessidade de se adotarem aspectos complementares ao enfoque monetário para a medição da pobreza e indigência, podendo avaliar a evolução nas condições de vida da população, mediante a satisfação das necessidades básicas, como a habitação, acesso à água potável e saneamento básico, educação, saúde, etc.

- promovem aumento das taxas de matrícula apenas quando estas são muito baixas, em países e ou em grupos especiais da população escolar. Em países e/ou grupos de cobertura educacional alta, os custos das matrículas adicionais tornam os programas pouco efetivos;
- tendem a promover aumento da frequência escolar especialmente em países ou grupos que exibem baixas taxas da mesma, sendo o resultado inexpressivo quando as taxas médias já são altas;
- produzem modestos efeitos positivos sobre as taxas de deserção, repetição e promoção escolar;
- não produzem efeitos positivos diferenciais na aprendizagem dos alunos.

Diante de tais aspectos, além das medidas quantitativas acerca da pobreza na região latino-americana, considera-se relevante que se ampliem as avaliações quanto às condições de acessibilidade dos pobres aos serviços básicos de saúde e educação, bem como quanto à qualidade dos mesmos, em um contexto de ajuste e contenção de gastos públicos.

Sob esse aspecto, salienta-se as más condições de acesso a serviços básicos, sobretudo nas periferias das grandes cidades, especialmente [...] quando se levam em conta as carências de saneamento, habitação, assistência médica e educação, *as quais não dependem essencialmente de acréscimos marginais da renda, e sim de investimentos no setor público* (SOARES, 2000, p. 59, grifos nossos).

Nesse sentido, embora as avaliações indiquem que, em diferentes medidas, esses programas contribuem para a elevação da taxa de frequência escolar (incluindo a progressão do ensino primário para o secundário), promovem o incremento no uso de serviços básicos à saúde e melhoram a nutrição de gestantes e crianças (SOARES; BRITTO, 2008), não há dúvidas de que os gastos nessas áreas estão muito aquém do exigido pela realidade social da população, o que faz com que o analfabetismo continue sendo uma marca da América Latina, ao mesmo tempo em que se mantém altos índices de mortalidade infantil, por exemplo.

Dessa forma, evidencia-se que “a pobreza, ao ser considerada tão somente carência de renda, vem sendo reduzida, mantendo-se, porém, inalterada a grande concentração de propriedade [...]” (SILVA, 2010, P. 161, 162), que permanece sendo

um dos principais problemas sociais da região, já que a má distribuição de renda afeta a América Latina como um todo.

Para se ter uma ideia geral, os 20% mais ricos concentram 56,9% da riqueza da região, enquanto os 20% mais pobres, detêm apenas 3,5% da renda, o que faz da América Latina a região mais desigual do mundo. Dentre os países, o Brasil concentra a maior desigualdade de renda, pois os 10% mais ricos concentram 50,6% da renda, enquanto os 10% mais pobres ficam com apenas 0,8%. Após o Brasil, o México é o segundo país a ter a pior desigualdade, sendo que, os 10% mais ricos detêm 42,2% da renda e os 10% mais pobres ficam com 1,3% (CEPAL, 2010).

Diante de tais premissas, considera-se que as análises precisam ser cautelosas ao afirmar que os programas de transferência de renda têm diminuído as desigualdades sociais, pois se observada a composição do orçamento dos mesmos pode-se inferir que, ao contrário do quadro sumariamente delineado, não se revela uma transferência de recursos do capital para os trabalhadores, ou dos ricos para os pobres e, sim, sugere uma redistribuição de renda entre os próprios trabalhadores.

Por fim, salienta-se que embora em alguns momentos dessa produção tenha sido dada maior ênfase aos retrocessos, ao se analisar a subordinação do social ao econômico e ao político, cabe reconhecer que houve no período analisado avanços de reconhecimento teórico e público, obtidos no continente ao longo da última década, ainda mais se comparados com a década anterior e com o marco internacional, profundamente marcado pela crise econômica.

Sob esse aspecto, na primeira década do século XXI governos progressistas da América Latina valeram-se do Estado para regular a economia, induzir o crescimento econômico, ampliar os processos de integração regional e desenvolver políticas sociais, fazendo com que em boa parte da região fosse possível associar a retomada do desenvolvimento econômico com elevação do emprego formal e diminuição significativa da população em situação de pobreza extrema. Em se tratando mais especificamente do Brasil e do México, a ampliação do acesso aos bens e serviços de consumo de massa da população foi acompanhada pela expansão econômica, especialmente no primeiro deles.

Entretanto, embora possam ser reconhecidos os avanços, há que se considerar a impossibilidade de resolver em um curto espaço temporal questões complexas como a pobreza e a condição econômica dependente dos países latino-americanos, que

configuram as raízes estruturais da região, o que sem dúvidas requer a criação de políticas econômicas e sociais mais abrangentes.

Como forma de sintetizar alguns limites e especialmente desafios que se entende estar postos, no último subitem abre-se espaço para uma análise crítica, em que se retoma a proposta de Tese e evidenciam-se aspectos propositivos aos programas de transferência de renda na América Latina.

5.3.2 A contradição em movimento: possibilidades e limites dos programas de transferência de renda

No subitem anterior foram destacados alguns avanços e limites dos programas de transferência de renda, sendo que neste item será dado ênfase aos últimos, pois compreende-se que estes interferem nas possibilidades de inclusão de segmentos pobres e reduzem as possibilidades de impactos mais significativos sobre a situação de pobreza dos países, constituindo-se em desafios a serem enfrentados.

Dentre os problemas estruturais dos programas cabe destacar inicialmente a adoção do critério exclusivamente monetário, de acordo com a linha de pobreza previamente definida, para a definição dos pobres e extremamente pobres.

Sob esse aspecto, além de insuficiente para compreensão e mensuração da pobreza em suas múltiplas dimensões, a utilização arbitrária de linhas de pobreza (determinada pela renda *per capita* de um dólar por dia) para definir o número de pobres de um país, faz com que grupos e populações com renda *per capita* minimamente excedentes a essa margem sejam identificados como “não pobres”. Ou seja, tais estatísticas baseadas estritamente na questão da renda acabam por manipular e ocultar a real situação dos países.

Assim, diante da relação estabelecida entre o corte de renda adotado pelos países e a definição do público-alvo dos programas, estabelece-se a armadilha da pobreza (*poverty trap*¹⁷²), na medida em que uma parcela significativa da população constituída também por pobres – porém que estão acima da linha de pobreza – fica desassistida; ao passo em que os beneficiários que conseguem melhorar minimamente seu rendimento mensal deixam de ser atendidos pelos programas e, em decorrência disso, acabam

¹⁷² Cabe salientar que a “armadilha da pobreza” (*poverty trap*), criada por tais programas e interpretada como o aprisionamento induzido dos pobres no circuito da miséria, não se constitui em uma especificidade dos mesmos, mas sim das políticas focalizadas.

retornando à situação original, o que ao fim e ao cabo acaba gerando um “*círculo vicioso de manutenção da pobreza*” (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010).

Embora o valor monetário das transferências realizadas seja extremamente baixo e qualitativamente pareça não propiciar mais do que o incremento no consumo das famílias pobres – em patamar de mera reprodução, traduzindo-se, portanto, no limite da sobrevivência dos beneficiários – em função de tais aspectos costuma ser utilizado pelos governantes e organismos internacionais para representar quantitativamente a saída de parcela da população da linha de pobreza e indigência.

Sob esse aspecto, a utilização de dados quantitativos para indicar a redução da população em situação de pobreza e indigência permite que sejam dadas respostas que vão ao encontro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), os quais já foram explicitados nesta produção, principalmente no que se refere ao objetivo central dos programas de transferência de renda, relacionado ao ODM 1 – erradicar a pobreza extrema e a fome –, já que o repasse financeiro é considerado a forma pela qual se reduzirá pela metade o percentual de pessoas com renda inferior a um dólar/dia de 1990 até 2015, bem como daquelas que padecem da fome.

Além disso, ainda que não se trate de uma meta manifesta nos programas, cabe considerar sua relação com o aumento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos países, o que se configura como exigência dos organismos internacionais. Por meio das condicionalidades pode-se elevar o referido indicador de pobreza, já que o mesmo é formado pela composição entre longevidade (saúde), educação (conhecimento) e padrão de vida descente (PIB per capita), ou simplifiadamente, renda.

Entretanto, considera-se que esses dados quantitativos tampouco podem ser comemorados, pois mesmo com o amplo contingente de beneficiários desses programas sociais não se interfere nas razões estruturais geradoras e mantenedoras da pobreza. Sob esse aspecto, um dos principais objetivos a que se destinam os mesmos permanece velado, qual seja, de que os programas sejam suficientes para “reduzir” e não agravar a pobreza e as pressões sociais, o que não significa “eliminá-las”, pois devem ser mínimos, a fim de não alterar a realidade social.

Diante de tais premissas, considera-se que os benefícios possibilitem, até, a inclusão de pessoas nos processos econômicos de produção e de consumo. Contudo, “[...] é uma integração da pobreza e da indigência de modo marginal e precário, criando um segmento de indigentes ou de pobres ‘integrados’, mantidos na situação de mera

reprodução” (SILVA, 2010, P. 161). Significa, portanto, a *manutenção da pobreza pelo viés monetário*, mantendo-se inalterada a grande concentração de propriedade e a origem da pobreza e das desigualdades.

Assim, tais programas apenas “aliviam” a pobreza extrema, desenvolvendo-se ao largo de políticas econômicas que não se alteram (YAZBEK, 2012). Ou seja, “[...] as determinações estruturais geradoras da pobreza e da desigualdade social não são consideradas, limitando-se essa intervenção a melhorias imediatas nas condições de vida dos pobres, servindo tão somente para *manter e controlar a pobreza e potencializar a Legitimação do Estado*” (YAZBEK, 2012, p. 310, grifos nossos).

Sob esse aspecto, pode-se observar os efeitos dos programas “[...] na tessitura dos mecanismos ideológicos que dão sustentação aos governos de esquerda e centro-esquerda” (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2010, p. 52), na região latino-americana, tendo em vista que a partir de tais programas pode-se obter, “[...] uma *pobreza regulada ou controlada, mas não superada*, servindo para atenuar o caráter “perigoso” que é atribuído aos pobres e *permitindo o funcionamento da ordem com o controle social das políticas sociais*” (SILVA, 2010, p. 161, grifos nossos).

Diante disso, embora as transferências monetárias se constituam em uma das ações fundamentais para que se pense a redução da pobreza – pois oferecem, sem dúvida, um relevante suporte de recursos aos domicílios pobres –, elas não podem representar a principal (e algumas vezes única) iniciativa dos países nessa área, pois diante de um quantitativo imenso de pobres que se reproduz no nível de sobrevivência, cria-se a ilusão de que o problema da pobreza está resolvido. No entanto, se somente os mais pobres têm direito às políticas sociais, a perpetuação da pobreza torna-se uma consequência lógica, o que significa o abandono de um projeto efetivo de combate à pobreza e de construção de um sistema amplo de proteção social.

Salienta-se que não se está aqui manifestando uma perspectiva contrária a tais programas sociais, mas sim o fato de os mesmos substituírem políticas sociais mais abrangentes, tendo em vista que compreende-se que as transferências de renda não deveriam substituir demais ações de enfrentamento a pobreza, nem em curto prazo.

Frente a esta situação, pode-se aferir que os programas de transferência de renda, da forma com que estão estruturados são de fato programas de alívio momentâneo da pobreza, que acentuam a focalização, favorecem a perpetuação de estigmas e criam falsos elos entre as políticas sociais – já que o princípio da intersetorialidade vai além

das condicionalidades – pois ao contrário do que pretendem muitos dos seus defensores visualizam-se poucos impactos educacionais e em saúde.

Sob esse aspecto, embora existam estudos e avaliações que registram melhorias em alguns indicadores correspondentes as duas áreas em que incidem as condicionalidades, bem como, registram evidências positivas em termos de redução da pobreza e mesmo da desigualdade de renda, há que considerar, com pouquíssimas exceções, que os resultados são modestos e não permitem inferir considerações acerca de uma superação sustentada da situação de pobreza nem demonstram expansão ou melhoria da qualidade dos serviços sociais universais e básicos em educação e saúde.

Diante disso, discorda-se das análises que consideram as condicionalidades como um mero incentivo à demanda aos serviços de saúde e educação, pois embora o discurso tenha como base a universalização dos direitos sociais, o que se percebe de fato na exigência de tais contrapartidas é um reforço à perspectiva da focalização, mesmo porque o elo estabelecido entre os beneficiários e esses serviços sociais básicos é precário e insuficiente para se garantir bom desempenho escolar ou em saúde, necessitando ser complementado por uma melhora quantitativa e principalmente qualitativa da oferta.

Diante de tais premissas, pode-se considerar que estando as condicionalidades vinculadas a esses dois direitos reconhecidamente garantidores da dignidade da vida humana, a lógica da “cobrança” pelo recebimento do benefício torna-se ainda mais perversa, pois se atrela a questões fundamentais de cidadania e, assim, oculta-se o real significado por trás das mesmas, ou seja, dificulta o seu reconhecimento como direitos, o que acaba por reiterar a subalternização, numa *reatualização da perspectiva conservadora de controle e manutenção da pobreza*.

Considera-se que esse ponto é crucial e o seu reconhecimento refletiria seguramente um promissor alargamento da concepção e o esforço de superação das muitas das lacunas e limites indicados pelas avaliações dos programas, tendo em vista que:

Os programas, longe de incentivarem o direito à saúde, são mecanismos isolados de cumprimento das metas estabelecidas, que podem aliviar a curto prazo algumas situações insatisfatórias, mas que dificilmente serão capazes de criar uma virtualidade intersectorial onde políticas e programas são capazes de fomentar o desenvolvimento de

outras políticas e o efeito sinérgico de ambas alterarem as condições de pobreza (FONSECA; VIANA, 2007, p. 1511).

Dessa forma, mesmo se considerada a “universalização em relação a uma dada população”, o acesso à rede básica de ensino e saúde por uma parte da população classificada como pobre e/ou extremamente pobre não oferece a universalização do direito social, que deve estar balizado em um conjunto de ações articuladas que sustentem a satisfação das necessidades básicas.

Em síntese, registre-se que as políticas de combate à pobreza não podem estar dissociadas de um projeto que busque a construção de uma rede de proteção social através da universalização das políticas distributivas, como forma de promover um desenvolvimento mais igualitário, caminho que foi seguido pela maioria dos países hoje considerados desenvolvidos. Do contrário, esses programas acabarão assumindo um papel meramente paliativo, ao não procurar atacar as causas estruturais da pobreza de longo prazo. Isto não quer dizer que se está reduzindo a importância das políticas e programas compensatórios, mas apenas alertando para seus limites e insuficiências no sentido de combater estruturalmente a pobreza na América Latina, isto porque entendemos que os problemas da pobreza, da desigualdade e da exclusão social no Continente Latino-Americano não poderão ser resolvidos apenas com políticas compensatórias focalizadas (MATTEI, 2010, p. 21-22).

A articulação de transferência monetária com políticas e programas estruturantes, enquanto um dos pressupostos centrais dos programas de transferência de renda na América Latina, demanda a expansão e a democratização de serviços sociais básicos. Isso exige, dentre outros aspectos, a expansão quantitativa e qualitativa dos sistemas de saúde, de educação e de trabalho, ainda muito precários. Além disso, requiere-se o reconhecimento da cidadania para além da perspectiva de inserção social, ou seja, “é preciso entender que inclusão social não é apenas econômica, apesar de vivermos em uma sociedade de mercado onde a economia é central. A inclusão é política, cultural, social, ambiental, econômica, religiosa, de gênero, de escolhas, isto é, tem múltiplas facetas” (SPOSATI, 2001, p. 78), e por isso deve ser vista em sua totalidade e não por um único ângulo.

Por fim, resta salientar que na contramão da perspectiva que controla, subalterniza e delimita como lugar do pobre o mundo dos favores, da ajuda, da submissão às regras e condicionalidades, considera-se fundamental *pensar a política*

social pela perspectiva da luta de classes, ou seja, como produto das lutas das massas pela satisfação de suas necessidades e garantia de seus direitos.

Trata-se de afiançar a proteção social não contributiva no campo dos direitos sociais universais, pois este passo é condição basilar para a ruptura com a lógica conservadora que marca a sua composição na sociedade latino-americana, para que assim essa área possa alcançar um estatuto definitivo de política pública, com capacidade protetiva e emancipadora.

6 CONCLUSÃO

A questão social – e, mais especificamente, a pobreza, enquanto manifestação da mesma – se renova na cena contemporânea, pois é expressão das relações vigentes na sociedade de mercado, caracterizada por mudanças aceleradas nos processos de acumulação e sociabilidade. No entanto, por dispor de uma dimensão estrutural, ela permanece atingindo visceralmente a vida dos sujeitos numa *luta aberta e surda pela cidadania* (IANNI, 1992), desafiando, sob novas roupagens, o *respeito aos direitos civis, sociais e políticos e aos direitos humanos*.

Esta Tese de Doutorado em Serviço Social teve como objeto os Programas de Transferência de Renda, considerados as principais ações de enfrentamento à pobreza implementadas nos países da América Latina no período de 1990 a 2010, privilegiando os programas desenvolvidos no Brasil e México. Entretanto, em decorrência de suas características constitutivas semelhantes aos demais programas em execução na região, evidenciadas por meio do mapeamento das experiências, pode-se neste momento aferir considerações mais amplas, estendidas, portanto, ao conjunto de experiências em desenvolvimento.

Buscou-se evidenciar que a garantia dos direitos sociais por meio das políticas sociais públicas esteve condicionada às mudanças ocorridas nas condições econômicas de produção, assim como, pelo desenvolvimento das lutas de classes, em um contexto de organização do movimento operário e da adoção de regras e dinâmicas sócio-institucionais, sob as quais estrutura-se o regime político dos Estados Nacionais. Nesse contexto, as políticas sociais foram apreendidas no movimento geral e nas configurações históricas particulares, destacando-se a configuração dos governos de países da América Latina, que se constituíram como importantes aliados da burguesia, atendendo à lógica de expansão do capitalismo.

Tal perspectiva crítica de análise considera que o Estado desempenha historicamente atividades ligadas ao *controle da pobreza* – sendo que para tanto “a dominação e a subalternidade fazem parte dessa pobreza [e] tornar os indivíduos governáveis é parte do jogo” (YAZBEK, 2012, p. 293) – utilizando-se como uma das ferramentas as políticas sociais, utilizadas como mecanismos de legitimação do Estado. Elas contribuem indiretamente para a manutenção da ordem vigente, assegurando o

comportamento individual e de grupos, levando à conformidade e ao cumprimento das regras e preceitos vigentes na sociedade.

Partindo de tais premissas, considera-se que o que parece novo nos processos e critérios de acesso e permanência dos beneficiários nos programas de transferência de renda representa, em realidade, uma nova roupagem daquilo que é arcaico¹⁷³, qual seja, *o controle e a manutenção da pobreza*, refinadas na lógica do acesso a direitos sociais, mas que, no entanto, é configuração marcante e histórica nas políticas sociais latino-americanas.

Nesse sentido, evidencia-se que, contrariando as conquistas obtidas no decorrer do século XX no campo do reconhecimento legal dos direitos sociais, a primeira década do século XXI teve como marcas no campo da proteção social *velhas características, sob novas e mais perversas roupagens*, isso porque já nas protoformas das políticas sociais existia a perspectiva de que a ação pública não poderia competir com a remuneração obtida pelo trabalho, nem tornar o Estado “refém” de grupos sociais que não se esforçaram suficientemente para garantir a sua sustentação, ou seja, a proteção social deve ser mínima, destinada aos que não tiveram sucesso na obtenção dos bens e serviços por seus próprios méritos, controlada institucionalmente e sem a conotação de direito.

É interessante constatar que esses programas foram criados principalmente após a declaração dos Objetivos do Milênio, sustentando o acordo estabelecido com países do capitalismo central. Erradicar a pobreza passou a ser tarefa de todos, e essa tarefa foi assumida com a grande ênfase na criação dos programas de transferência de renda.

Dessa forma, o período estudado marcou a criação e expansão dos programas de transferência de renda na América Latina, ocorrida em plena fase de afirmação do referencial neoliberal. No entanto, essa abordagem abrange aspectos consistentes com a concepção liberal, pois algumas de suas características representam um retorno à típica compreensão dada ao enfrentamento da pobreza entre o final do século XIX e o início do século XX, sob orientação daquele referencial. Diante disso, a proteção social voltada à pobreza nos países da América Latina, no sentido conservador, justifica sua dinâmica, ao tratar a pobreza como “natural” e não como efeito e, ao mesmo tempo, condição determinante para a existência do modo de produção e acumulação capitalista.

¹⁷³ Salienta-se que faz-se referência à categoria arcaico não enquanto uma condição de atraso mas, baseado na tradição marxista, como algo funcional ao curso do desenvolvimento do capitalismo, na histórica e contraditória relação entre continuidades e rupturas, na dialeticidade da totalidade social.

Sob o ponto de vista liberal não se admite o conceito de direitos sociais, enquanto uma obrigação do Estado em provê-los a todos os membros da sociedade. Defende-se que somente aos mais pobres sejam garantidas condições mínimas de sobrevivência, ao passo em que, o gozo dos benefícios deve corresponder a uma *contrapartida*, que anteriormente compreendia principalmente ao desempenho de uma atividade laborativa.

Na contemporaneidade as ações focalizadas, distantes da perspectiva do direito, remontam às concepções tradicionais, já experimentadas em momentos anteriores à constituição dos direitos na sociedade latino-americana. Sob esse aspecto, os programas de transferência de renda mantêm algumas características do período mencionado, em paralelo às estratégias neoliberais mais disseminadas, principalmente os níveis mínimos de provimento, em função da ampla seletividade da cobertura aos comprovadamente pobres.

Essa perspectiva fez-se acompanhar da manutenção das contrapartidas por parte dos beneficiários, como forma de pagamento pelo recebimento dos benefícios, especialmente por meio de condicionalidades relacionadas à educação e saúde, representando um *retrocesso histórico* ao desvinculá-las da perspectiva de direito social conquistado, podendo implicar na renúncia do Estado em assumir sua responsabilidade na prestação de tais serviços sociais em bases universais.

Dessa forma, atrelar o acesso à saúde e educação ao cumprimento de condicionalidades em programas de transferência de renda termina por distanciá-los da concepção de direito – conquistado e garantido por lei – perspectiva que marca a trajetória de luta no campo social, tornando-se não mais do que uma forma de *controle* da pobreza, permeada pelo conservadorismo, o que repercute num processo de inclusão precária, a serviço da reprodução do capital e *manutenção* das condições de pobreza.

Assim, por meio das transferências monetárias realiza-se “[...] uma integração da pobreza e da indigência de modo marginal e precário, criando um segmento de indigentes ou de pobres “integrados”, mantidos na situação de mera reprodução” (SILVA, 2010, P. 161).

Tais benefícios se traduzem, portanto, numa solução no limite da sobrevivência dos beneficiários, ou seja, a *manutenção da pobreza pelo viés monetário*, mantendo-se inalterada a grande concentração de propriedade e a origem das desigualdades, podendo-se concluir que os mesmos são insuficientes para retirar as famílias da situação

de pobreza, o que compreende mais que insuficiência de renda, pois conforme explicitado nesta produção, apresenta dimensões sócio-históricas, econômicas, culturais e políticas; é complexa e multidimensional; é essencialmente de natureza estrutural.

A esse respeito observa-se uma tendência na formulação de tais programas, em que tanto as proposições (com base na realização de diagnósticos), quanto às avaliações de impacto dos programas, baseiam-se estritamente em dados quantitativos da realidade, estratégia que permite a legitimação política a partir dos resultados obtidos, em detrimento de uma perspectiva multidimensional e quantitativa de análise, com base nas melhorias nas condições de vida da população beneficiária.

Os resultados “tangíveis” da ação governamental, expressos no cumprimento das Metas do Milênio e na melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – com a redução dos indicadores de pobreza acompanhada de uma dotação de recursos escassa – legitimam condutas eleitorais, fazendo com que cada vez mais se leve em consideração os efeitos produzidos pela aplicação dos mesmos, com desvantagem ao princípio da universalidade, concentrando o gasto público por meio de intervenções focalizadas.

Diante de tais premissas, considera-se que os programas de transferência de renda têm se mostrado conservadores e, ao não fazerem clara referência a direitos, estão de acordo com a lógica (neo)liberal. Extremamente focalizados, seletivos e compensatórios, vêm desenvolvendo estratégias fragmentadoras da pobreza e se colocando em um movimento contrário à universalização de direitos sociais. Sob esse aspecto, romper a perspectiva residual, centrada numa renda mínima e impor uma política social pautada na ideia universalista de direito social é um dos grandes desafios dessa política social.

Tais programas são parte integrante de um espectro mais amplo, a proteção social, e não podem representar a principal iniciativa dos países nessa área. Assim, não está em “tela de juízo” a canalização de recursos para os pobres, e sim o fato de esses programas substituírem ações mais abrangentes ao enfrentamento à pobreza.

Porém não se pode deixar de levar em consideração que elas se constituem em uma das ações fundamentais à redução da pobreza, pois elas oferecem, sem dúvida, um relevante suporte de recursos aos domicílios pobres. Assim, é preciso reconhecer as reais possibilidades desses programas, enquanto estratégias de políticas públicas para intervenção sobre os efeitos imediatos da pobreza e da indigência na América Latina,

para além do discurso das agências multilaterais de que os mesmos portam a “fórmula” do enfrentamento à pobreza.

No entanto, entendendo a política social como meio efetivo de socialização da riqueza e considerando a realidade concreta do continente, no que tange a maior exploração da força de trabalho, sobretudo em contexto de acirramento das expressões da questão social e da precarização das relações de trabalho, é fundamental referenciar que o desenho e alcance dos critérios e condicionalidades, que vem se dando ao contrário da proclamada garantia de direitos. Assim, dentre os desafios a tais programas sociais há que se ampliar o reconhecimento das necessidades sociais (para além do critério unidimensional de pobreza extrema para acesso ao benefício) e também de sua abrangência, em contraposição à focalização diante da racionalização dos gastos sociais.

Salienta-se que não se está considerando que as políticas sociais (e muito menos os programas de transferência de renda) por si só conseguirão reverter o quadro estrutural de pobreza e desigualdade social, bem como qualquer outro ramo poderia dar conta isoladamente de uma realidade complexa – mesmo porque é inviável o enfrentamento das condições de pobreza sem mudanças estruturais no modelo econômico concentrador – mas sim que para o efetivo enfrentamento deste quadro são necessárias políticas públicas mais amplas, em que a política social cumpra um papel fundamental (devido a sua particularidade intersetorial com as políticas públicas econômicas e sociais) e estratégico, contribuindo à universalização das políticas públicas.

O enfrentamento à pobreza exige, portanto, políticas estruturais, mas estas não podem ser reduzidas ao plano econômico da renda, porque coloca-se novamente (e sempre) o mercado como primeira e última instância, reforçando a lógica individual, pela via de uma perspectiva aparentemente nova (baseada na fórmula: educação + saúde + crédito) voltada à garantia de “capacidades” para os indivíduos competirem no mercado.

Após as problematizações realizadas ao longo desta Tese, cabe reconhecer que passados aproximadamente vinte anos de sua emergência, esses programas sociais parecem ter se consolidado nas estratégias nacionais de enfrentamento da pobreza na região. Dificilmente pode-se afirmar aqui uma tendência, mas é inegável que os programas de transferência de renda mantêm acesa e forte sua atratividade. Resta saber se estarão abertos a realizar alterações em sua trajetória, pois se os mesmos vieram para

ficar, então resta-lhes um longo caminho de aperfeiçoamento, para que se integrem, no seu devido lugar e âmbito, nos sistemas de proteção social.

Afirma-se a importância da garantia de políticas públicas que viabilizem o direito de todas as pessoas à cidadania, e, portanto, dentre as outras dimensões, que se tenha o direito a participar da riqueza socialmente produzida, por meio do recebimento de uma renda básica, a qual se almeja não seja atrelada ao controle da pobreza, a partir do cumprimento de condicionalidades, pois assim, poder-se-á ter resultados concretos tanto nas condições materiais e sociais de vida dos sujeitos quanto por meio dos comportamentos, modos de vida, formas de luta, organização e participação democrática.

Considerando-se não haver história de construção de direitos sem luta da classe trabalhadora, bem como que sua conquista é um processo contraditório, expressado em um terreno de disputas, tais programas têm possibilidades de forjar (ou não) novos rumos na perspectiva da politização e resistência, no sentido da defesa da cidadania, ou apenas reiterar práticas conservadoras e assistencialistas.

Nesse contexto, a construção de um sistema de proteção social não contributivo, efetivamente afiançador de garantias e direitos, exige transitar a ação pública do campo de atenção a necessidades pessoais e individuais para o campo das necessidades coletivas, históricas e sociais.

Diante da atual conjuntura societária é preciso, por meio da resistência, construir hegemonia, politizar e dar visibilidade aos interesses das classes historicamente subalternizadas; superar o caráter minimalista atribuído às políticas sociais, focalizado em situações extremas, para avançar na perspectiva da universalização e da eliminação (e não apenas redução) das desigualdades, por meio da integração adequada entre políticas denominadas compensatórias de enfrentamento à pobreza, com políticas estruturais, de cunho universalizante.

Por fim, é preciso ressaltar que o tempo histórico dessa pesquisa (1990-2010) embora possa ser indutor de análise da estruturação desses programas e de sua face contraditória, a realidade em movimento não permite generalizar seus dados, apenas apontar suas tendências contemporâneas que por dever de pesquisador devem permanecer em debate.

REFERÊNCIAS

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas, **NBR 14724**: informação e documentação – trabalhos acadêmicos – apresentação. 3ª edição, Rio de Janeiro: ABNT, 2011. Disponível em: <http://www.ufpe.br/decon/.../ABNT_NBR_14724_Trabalhos_Academicos.pdf>. Acesso em 11 julho de 2011.

ABREU, Marina Maciel. **Serviço Social e organização da cultura**: perfis pedagógicos da prática profissional. São Paulo: Cortez, 2002.

ALGEBAILLE, Eveline Bertino. As ações da sociedade civil e do Estado diante da pobreza. In: VALLA, Victor Vicent. et al. (Orgs). **Para Compreender a Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. p. 73-99.

AMARAL, Ângela Santana do. A categoria sociedade civil na tradição liberal e marxista. In: MOTA, Ana Elizabete. (Org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. Recife: UFPE, 2006. Pg. 47-86.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. 7 ed. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **O caracol e sua concha**: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2005.

BAUER, Martin e GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

BANCO MUNDIAL (2001). **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001**. Luta contra a Pobreza. Panorama Geral. Banco Mundial, Washington, D.C. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 07 mar.2011.

_____. (2003). **Desigualdade na América Latina e no Caribe**: rompendo com a história. Edição da Conferência. Relatório para 2003. Banco Mundial, Washington, D.C. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 07 mar. 2011.

BARBA, Carlos. Régimen de bienestar y reforma social en México. In: **Serie Políticas Sociales**, núm. 92, 2004.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luiz Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: 1979.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BELUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; COUTINHO, Luciano G. Estado, sistema financeiro e forma de manifestação da crise: 1929-1974. In: BELUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; COUTINHO, Renata. (Orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

BIRDSALL, Nancy; LA TORRE, Augusto de. **El Disenso de Washington: políticas económicas para la equidad social en Latinoamérica**. Fondo Carnegie para La Paz Internacional y Diálogo Interamericano, Washington, D.C., 2001.

BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BORON, Atílio. A nova ordem mundial e como desmontá-la. In: SEONE, José; TADDEI, Emílio. (Orgs.). **Resistências mundiais**. Petrópolis: Vozes, 2001.

BOSCHI, Renato; GAITAN, Flávio. Gobiernos Progresistas, Agendas Neodesarrollistas y Capacidades Estatales: La Experiencia Reciente en Argentina, Brasil y Chile. In: M. R. Lima. (Org.). **Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul: agendas alternativas ao neoliberalismo**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008a.

_____. Intervencionismo estatal e políticas de desenvolvimento na América Latina. In: **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n.53, Maio-Agosto/2008b, p. 305-322.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome**. Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509, de 18 de novembro de 2004. Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Brasília, 2004.

_____. Presidência da República. Secretaria de Estado de Comunicação do Governo. **Brasil 1994-2002: a era do Real**. Brasília: SECOM, 2002. Disponível em: <www.psd.org.br>. Acesso em: 10 jul. 2010.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de Monitoramento – Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal**. Brasília, TCU, março de 2003.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 05 out. 1988. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>> Acesso em: 10 jan. 2012.

CARCANHOLO, Reinaldo A. Crisis económica, riqueza fictícia y gastos militares: una interpretación marxista. In: PEREIRA, Potyara A.P.; PEREIRA, Camila Potyara. (Orgs.). **Marxismo e política social**. Brasília: Ícone gráfica e editora, 2010. P. 83-100.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Dependência e superexploração da força de trabalho no desenvolvimento periférico. In: MARTINS, Carlos Eduardo; VALENCIA, Adrián Sotelo. (Orgs); SADER, Emir; SANTOS, Theotonio dos (coordenadores). **A América Latina e os desafios da globalização**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

CARRARO, Dilceane. **A política de assistência social no Brasil e no Chile: o binômio da focalização x universalização**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Florianópolis, 2010.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTRO, Alba Tereza B. de. Política educacional e direitos sociais: reconfiguração do ensino superior no Brasil. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 195-210.

CECEÑA, Ana Esther. Meu querido Ruy. In: MARTINS, Carlos Eduardo; VALENCIA, Adrián Sotelo. (Orgs); SADER, Emir; SANTOS, Theotonio dos (coordenadores). **A América Latina e os desafios da globalização**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

CESAR, Maria Auxiliadora. A mulher e a política social no processo de construção do socialismo cubano. In: PEREIRA, Potyara A.P.; PEREIRA, Camila Potyara. (Orgs.). **Marxismo e política social**. Brasília: Ícone gráfica e editora, 2010. p. 101-132.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política**. A dualidade de poderes e outros ensaios. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1996.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: Uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2006.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LARINA E O CARIBE – CEPAL. **Base de Dados de Programas de Proteção Social não contributiva da América Latina e Caribe**. 2011^a. Disponível em: <<http://dds.cepal.org/bdptc>> Acesso em: 12 Mai. 2011.

_____. Programas de transferências condicionadas – Balance de la experiencia reciente en América Latina y Caribe. In: CECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. **Cuadernos de la Cepal, 95**. Santiago de Chile: Nações Unidas, 2011b.

_____. **Panorama Social da América Latina 2010**. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/41799/PSE-panoramasocial2010.pdf>> Acesso em: 05 fev. 2011.

_____. **Anuário estatístico da América Latina e Caribe 2010**. Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/42166/LCG2483b_contenido.pdf> Acesso em: 17 dez. 2011.

_____. **Panorama Social de América Latina 2007**. Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/30305/PSE2007_VersionCompleta.pdf> Acesso em: 15 nov. 2011.

_____. **Panorama Social de América Latina 2004-2005** (2005). Santiago de Chile: Naciones Unidas, out. 2005.

_____; Nações Unidas. **Objetivos del desarrollo del Milenio: um mirada desde America Latina y el Caribe**. COHN, A. Programas de transferência de renda e questão social no Brasil. In: *Estudos e Pesquisas n.85*. Rio de Janeiro, 2004.

_____. **Panorama Social de América Latina, 2000-2001** (2001). Santiago de Chile: Naciones Unidas, out. 2001.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando; VILLATORO, Pablo. México: el programa de desarrollo humano Oportunidades. In: COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. (Orgs.). **Transferencias con corresponsabilidad: Una mirada latinoamericana**. México DF: FLACSO México – SEDESOL, 2006, p. 85-136.

COHN, A. Programas de transferência de renda e questão social no Brasil. In: **Estudos e Pesquisas**, n.85. Rio de Janeiro, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Sociedade, Estado e direito: caminhada brasileira rumo ao século XXI. In: MOTA, Carlos Guilherme. (Org.). **Viagem incompleta**. A experiência brasileira (1500-2000). São Paulo: Senac, 2000, v.2.

DRAIBE, Sonia Miriam. Programas de Transferências Condicionadas de Renda. In: Fernando Henrique Cardoso e Alejandro Foxley (editores). **América Latina – Desafios da Democracia e do Desenvolvimento**. Políticas Sociais para além da crise. Ed. Campus, Rio de Janeiro, 2009, p. 103-143.

_____. **Uma nova institucionalidade das políticas sociais?** Reflexões à propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. In: *São Paulo em Perspectiva* (11) 4, 1997.

ESPING-ANDERSEN. G. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton, Princeton University Press, 1990.

FAJNZYLBBER, Fernando. Industrialização na América Latina: da “caixa-preta” ao “conjunto vazio”. In. BIELSCHOWSKY, Ricardo. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Tradução de Vera Ribeiro. Volume 2. Rio de Janeiro: Record, 2000.

FIORI, José Luís. **60 Lições dos 90: uma década de neoliberalismo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

_____. **Brasil no espaço**. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. (Orgs.). **Poder e Dinheiro**: uma economia política da globalização. 6 ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 1998, p. 87-150.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. VIANA, Ana Luiza D'Ávila. Direito à saúde, atenção básica e transferências condicionadas de renda na América Latina. In. **Rev. Ciência & Saúde Coletiva**. N. 12, v. 06. 2007, p. 1505-1512.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da; ROQUETE, Cláudio. Proteção Social e Programas de Transferência de Renda: O Bolsa Família. In: VIANA, A. L. d'Ávila; ELIAS, Eduardo M. e IBÁÑEZ, Nelson. (Org.). **Proteção Social**: Dilemas e Desafios. SP: Hucitec, 2005.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. **Família e política de renda mínima**. São Paulo: Cortez, 2006.

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos**: seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e crise do capitalismo real**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1996.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

_____. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

GUANDÁSEGUI, Marco A. Filho. Vigência e debate em torno da teoria da dependência. In: MARTINS, Carlos Eduardo; VALENCIA, Adrián Sotelo. (Orgs); SADER, Emir; SANTOS, Theotônio dos (coordenadores). **A América Latina e os desafios da globalização**. Rio de Janeiro: Ed. PUCRJ; São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

GUIMARÃES, C. Integração Hemisférica ou Integração Autônoma. In. LIMA, M. R. S. (Org.): **Desempenho de governos progressistas no Cone Sul**: agendas alternativas ao neoliberalismo. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. Trad. Adail Ubirajara Sobral e Maria Estela Gonçalves. São Paulo, Loyola, 2003, p.140.

HOBBSBAWM, Eric. **Era dos extremos**: o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social contemporâneo. Trajetória e desafios. In: **Boletín Electrónico Surá** 107. Junio, 2005. Disponível em: <<http://www.ts.ucr.ac.cr>>. Acesso em: 03 mar.2011.

_____. **O Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. A questão Social no capitalismo. **Revista Temporalis**, Brasília: ABEPSS, ano 2, n. 3, p. 9-32, jan/jul.2001.

IANNI, Octavio. **A sociedade global**. 8 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA – INEGI (México). **Censo 2005**. Disponível em: <<http://www.inegi.org.mx/>>. Acesso em: 10 fev.2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: 10 fev.2011.

INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA - IPEA. SOARES, S. et al. **Programas de Transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México**: impactos sobre a desigualdade. Brasília: Ipea, 2007 (Texto para discussão, n. 1.293).

_____. **Pobreza, Desigualdade e Políticas Públicas**. Brasília: Comunicação da Presidência, n. 38, janeiro de 2010.

IVO, Anete Brito leal. A reconversão da Questão Social e a retórica da pobreza nos anos 1990. In: CLACSO. **A pobreza do Estado**: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/crop/pobreza/02brito.pdf>>. Acesso em out. de 2012.

JACCOUD, L. Pobres, pobreza e cidadania: desafios recentes da proteção social. In: **Série Seguridade Social**. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para discussão, n. 1372).

KLIKSBERG, B. **Desigualdade na América Latina**. O debate adiado. Trad. Sandra Valenzuela. 2. ed. São Paulo: Cortez. Brasília: UNESCO, 2001.

LA TORRE, Rodolfo de. **Evaluación externa del impacto del programa Oportunidades**. México, D.F., Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.

LA ROCHA, Mercedes González de. **México**: Oportunidades y Capital Social. Documento presentado en el seminario Capital Social y Programas de Superación de la Pobreza: lineamientos para la acción”, en Santiago de Chile, CEPAL, 10 y 11 de noviembre, 2003.

_____. **Familia y política social en México.** El caso de Oportunidades, ponencia presentada en la Reunión de Expertos: Políticas hacia la Familia, Protección e Inclusión Sociales, en Santiago de Chile, CEPAL, 28 y 29 de junio, 2005.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando na direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina. (Org.). **Estado e Política Social no Neoliberalismo.** Revisão técnica de Amélia Cohn; tradução de Rodrigo Leon Contrera. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LAVINAS, L., VARSANO, R. **Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza.** Rio de Janeiro: IPEA, 1997 (Texto para Discussão, 534).

LAVINAS, Lena. **Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras.** Rio de Janeiro: IPEA, 1998. (Texto para Discussão, 596).

LEFEBVRE, H. **Lógica formal e lógica dialética.** 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

LEVY, Santiago y RODRÍGUEZ, Evelyne Rodríguez. **Sin herencia de pobreza. El programa Progresa-Oportunidades de México,** México, D.F., Planeta-BID, 2005.

LIMA, Carlos. Trabalho e política social no mundo do capital em crise. In: PEREIRA, Potyara A.P.; PEREIRA, Camila Potyara. (Orgs.). **Marxismo e política social.** Brasília: Ícone gráfica e editora, 2010. P. 49-82.

LIMA, M. R. S. de e COUTINHO, M. V. Uma versão estrutural do regionalismo. In: DINIZ, E. (Org). **Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no novo milênio.** Rio de Janeiro: FGV, 2007.

MAGALHÃES, Rosana. et al. Desigualdades Sociais, Saúde e Bem – Estar: oportunidades e problemas no horizonte de políticas públicas transversais. **Revista Ciência e Saúde Coletiva,** vol 12, nº 6. Rio de Janeiro: Abrasco, 2007.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialéctica de la dependência.** 1 ed. Cidade do México: ERA, 1973.

MARANHÃO, César Henrique. Acumulação, trabalho e superpopulação: crítica ao conceito de exclusão social. In: MOTA, Ana Elizabete. (Org.) **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade.** Recife: UFPE, 2006. Pg. 15-46.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva M. **Técnicas de Pesquisa.** 5 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARTINELLI, Maria Lúcia. (Org.). **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio.** São Paulo: Veras, 1999.

MARX, Karl. **O Capital.** Crítica da Economia Política. São Paulo: Nova Cultural, 1985. 5v.

_____ ; ENGELS, F. **O Capital**. Crítica da Economia Política. 13 ed. Livro I. Rio de Janeiro: Bertrand, 1989.

MATTEI, Lauro. Notas sobre programas de transferência de renda na América Latina. Texto para discussão n. 10. **Instituto de Estudos Latino-Americanos**. Universidade Federal de Santa Catarina, 2010. Disponível em: <<http://www.iela.ufsc.br>>. Acesso em: 23 jun. 2012.

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MENDES, Jussara; WÜNSCH, Dolores; COUTO, Berenice. Proteção Social. In: CATTANI, A.; HOLZMANN, L. **Dicionário do Trabalho e Tecnologia**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

MÉXICO. **Servicio de administracion tributaria do Mexico**. Disponível em: <http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/>. Acesso em: 04 set. 2012.

MINAYO, Maria C. de S. (Org). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS) – Brasil. **Programa Bolsa-Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 10 ago. 2010.

_____. **Programa Bolsa Família. Valores dos benefícios**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/valores-dos-beneficios>>. Acesso em: 27 mar. 2012.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTEySS) - Argentina. **Programa Jefas e Jefes de Hogar Desocupados**. Disponível em: <<http://www.trabajo.gov.ar/jefes>>. Acesso em: 14 jun. 2009.

MONTAÑO, Carlos. **La naturaleza del Servicio Social: um ensaio sobre su génesis, su especificidad y su reproducción**. São Paulo: Cortez, 1998.

MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Ângela Santana do; PERUZZO, Juliane Feix. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In: MOTA, Ana Elizabete. (Org.). **As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários. p.56-87. In: BURSZTYN, Marcel. (Org.) **No meio da rua – nômades, excluídos e viradores**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

NETTO, José Paulo. **A Ordem Social Contemporânea e o Desafio Central**. 33^a Conferência Mundial das Escolas de Serviço Social, 2006.

_____. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Revista Temporalis**, Brasília: ABEPSS, ano 2, n. 3, p.41-49, jan/jul, 2001.

OBJETIVOS do Milênio. **Objetivos e metas do milênio**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/milenio>>. Acesso em: 05 mar. 2011.

OLIVEIRA, Carlindo Rodrigues de; OLIVEIRA, Regina Coeli de. Direitos sociais na constituição cidadã: um balanço de 21 anos. **Revista Serviço Social e Sociedade**. n.105, p. 5-29, São Paulo: Cortez, jan./mar. 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A educação no contexto das políticas sociais atuais: entre a focalização e a universalização. In: Linhas críticas. **Revista Semestral da Faculdade de Educação – UNB**. V.11, n. 20. Jan-jun/2005a.

OLIVEIRA, Mara. **Reformas estruturais de segunda geração e Cúpula das Américas**: a mudança de estratégia política de dominação econômica na América Latina. Tese (Doutorado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Porto Alegre, 2005b.

OLIVEIRA, Francisco de. Globalização e antivador: uma antiintrodução ao antivador. In: FREITAS, Marcos Cezar de. (Org.) **A Reinvenção do Futuro**. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista, SP: USF-IFAN, 1996.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, Organização das Nações Unidas, 1948. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm> Acesso em: 19 set. 2012.

OPORTUNIDADES. **Programa Oportunidades** – Governo do México. 2010. Disponível em: <<http://www.oportunidades.gob.mx>>. Acesso em: 17 jun. 2010.

OSÓRIO, Jaime. Dependência e superexploração. In: MARTINS, Carlos Eduardo; VALENCIA, Adrián Sotelo. (Orgs); SADER, Emir; SANTOS, Theotonio dos (coordenadores). **A América Latina e os desafios da globalização**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

PAUGAM, Serge. Fragilização e Ruptura dos Vínculos Sociais: uma dimensão essencial do processo de desqualificação social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, nº 60, p. 41-59, jul. 1999.

PAIVA, Beatriz Augusto de. PAIVA, Beatriz. et al. **Família e participação popular**: antinomias dos modelos de proteção social na América Latina. Relatório de Pesquisa. Florianópolis: IELA, UFSC CNPq, 2009.

_____; OURIQUES, Nildo Domingos. Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais: quão distante está o horizonte? **Revista Katálisis**: Publicação

do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, v. 9, n. 2, jul./dez. 2006.

_____. **A política de financiamento da assistência social:** a imprecisa tradução da LOAS. Tese (Doutorado em Serviço Social). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

PASTORINI, Alejandra. Las políticas sociales y el Servicio Social: instrumento de reversión o manutención de las desigualdades? In: MONTAÑO, Carlos. **La naturaleza del Servicio Social:** um ensaio sobre su génesis, su especificidad y su reproducción. São Paulo: Cortez, 1998.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Concepção de bem-estar (social) em Marx. In: PEREIRA, Potyara A.P.; PEREIRA, Camila Potyara. (Orgs.). **Marxismo e política social.** Brasília: Ícone gráfica e editora, 2010. P. 133-168.

_____; STEIN, Rosa Helena. Política Social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete. et al. (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos.** São Paulo: Cortez, 2010. p. 106-130.

_____. **Porque também sou contra a focalização das políticas sociais.** Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (Neppos/Ceam/UnB), 2007. Disponível em: <<http://www.neppos.unb.br>> . Acesso em: 15 ago. 2010.

_____. **Necessidades Humanas:** subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

PEREIRA, Camila Potyara; SIQUEIRA, Marcos César Alves. As contradições da política de assistência social neoliberal. In: BOSCHETTI, Ivanete. et al. (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos.** São Paulo: Cortez, 2010. p. 211-229.

PERUZZO, Juliane Feix. Sistema de proteção social na perspectiva da modernização industrial do Brasil. In: REIS, Carlos Nelson dos. (Org.). **O Sopro do minuano:** transformações societárias e políticas sociais. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.

POLANYI, Karl. **A grande transformação:** as origens da nossa época. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PONTES, Reinaldo N. **Mediação e Serviço Social.** São Paulo: Cortez, 2002.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL. Biblioteca Central Ir. José Otão. **Modelo para apresentação de trabalhos acadêmicos, teses e dissertações elaborado pela Biblioteca Central Irmão José Otão.** 2011. Disponível em: <www.pucrs.br/biblioteca/trabalhosacademicos>. Acesso em: 12 out. 2012.

PORTAL BRASIL. **Lei nº 12.255,** de 15 de Junho de 2010. Disponível em: <http://www.portalbrasil.net/salariominimo_2010.htm> Acesso em: 20 ago.2012.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. **Introdução aos Objetivos do Milênio**, 2009. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/milenio/num.php>>. Acesso em: 06 jul. 2011.

_____. Glossário da Pobreza e Desenvolvimento Humano. In: **Relatório do Desenvolvimento Humano 1997**. Brasília: 1997. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/hdr/hdr97/rdh7-1.htm>>. Acesso em: 23 mai. 2011.

_____. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2005**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 18 mai. 2011.

_____. **Metas do Milênio**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/milenio>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

PRATES, Jane Cruz. O método e o potencial interventivo e político da pesquisa social. **Revista Temporalis**, Ano V, nº. 9, Janeiro a Junho de 2005.

_____. O método Marxiano. In. **Possibilidades de mediação entre a teoria marxiana e o trabalho do assistente social**. Tese (Doutorado em Serviço Social), Porto Alegre, PUCRS, 2003.

_____. **Retomando algumas categorias a partir de uma perspectiva dialética**. Material Didático elaborado para aula de Pesquisa Social – mestrado em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2000, *mimeo*.

PROTEGE – **Red de protección social do Chile**. Disponível em: <<http://www.redprotege.gov.cl>>. Acesso em: 20 jun. 2009.

PROTEÇÃO SOCIAL: **Programas de transferência de renda avançam na América Latina**. Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br>> Acesso em: 06 dez. 2009.

RAICHELIS, Raquel. Desafios da gestão democrática das políticas sociais. **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Brasília: UnB, CEAD, n. 3, p. 57-70, 2000.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil**: afinal do que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ROLIN, Cássio; et al. Construção de Indicadores de Pobreza: Aplicação do Índice de Pobreza Humana Municipal no Estado de Sergipe. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza: v. 37, nº 4, p. 512 – 529, out. - dez. 2006. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=391>. Acesso em: 14 jun. 2011.

ROSSO, Sadi Dal. A teoria do valor trabalho. In: PEREIRA, Potyara A.P.; PEREIRA, Camila Potyara. (Orgs.). **Marxismo e política social**. Brasília: Ícone gráfica e editora, 2010. P. 19-48.

ROTTA, Edeimar. Desenvolvimento socioeconômico e políticas sociais: a crise dos grandes modelos e os desafios de pensar alternativas. In: REIS, Carlos Nelson dos. (Org.). **O Sopro do minuano: transformações societárias e políticas sociais**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.

SADER, Emir. **A natureza da crise atual**. 2011. Disponível em: <<http://www.Cartamaior.com.br>> 18/11/2011. Consultado em: 09 jan.2012.

_____. **A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana**. São Paulo: Boitempo, 2009.

_____. Ruy Mauro: intelectual revolucionário. In: MARTINS, Carlos Eduardo; VALENCIA, Adrián Sotelo. (Orgs); SADER, Emir; SANTOS, Theotonio dos. (coordenadores). **A América Latina e os desafios da globalização**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

_____. ALBA: Del sueño a la realidad en ALAI. In: **Inprecor América Latina**. n.401. 2007. Disponível em: <<http://www.inprecor.org>> Acesso em: 04 mai. 2011.

SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. **O tamanho da pobreza: economia política e distribuição de renda**. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

_____; VALIER, Jacques. **Pobrezas e desigualdades no terceiro mundo**. Tradução Catherine M. Mathieu. São Paulo: Nobel, 1997.

SANTOS, Theotonio dos. **Democracia e socialismo no capitalismo dependente**. Petrópolis: Vozes, 1991.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado**. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**: Publicação do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, vol. 13, n. 02, p. 155-163, Jul./dez. 2010.

_____. (coord.). **O bolsa família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí**. São Paulo: Cortez; Teresina: Editora Gráfica da UFPI, 2008.

_____. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Revista Ciências e Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1429-1439, 2007.

_____; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2006.

SICSÚ, J; PAULA, L. F. DE; MICHEL, R. Por que novodesenvolvimentismo? In: SICSÚ, J; PAULA, L. F. DE; MICHEL, R. (Orgs.). **Novo-Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social.** Introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SOARES, F. V.; BRITTO, T.. Dores do crescimento: os principais desafios dos programas de transferência de renda. In: CENTRO INTERNACIONAL DE POBREZA – **Revista One pager.** N. 44, Agosto de 2008. Disponível em: <www.undp-povertycentre.org> . Acesso em: 16 mai. 2010.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** São Paulo: Cortez, 2000.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta.** São Paulo: Cortez; Fundação Perseu Abramo, 2002.

SCHWARTZMAN, Simon. **Pobreza, Exclusão Social e Modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo.** São Paulo: Augurium, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. **Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio.** Rio de Janeiro: IPEA, 2002 (Texto para Discussão, 436).

_____. **A gestão da assistência social como política de seguridade social no Brasil: implantação de um novo paradigma.** 2001, *mimeo*.

_____. **Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez, 1997.

_____. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. **Revista Serviço Social & Sociedade,** São Paulo: Cortez, nº 55, p. 9-38, nov. 1997.

_____. et al. **Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras.** 6 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. Prefácio. In: YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social.** São Paulo: Cortez, 1993.

STALLINGS, Bárbara; PERES, Wilson. **Crescimento, Emprego e Equidade: o impacto das reformas econômicas na América Latina e Caribe.** Rio de Janeiro: Campus, 2002.

STEIN, Rosa Helena. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, Ivanete; et al.

(Orgs). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008, p. 196-219.

_____. **As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Sociais, Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas. Universidade de Brasília – UNB: BsB, 2005.

STOTZ, Eduardo Navarro. Pobreza e Capitalismo. In: VALLA, Victor Vincent; STOTZ, Eduardo Navarro; ALGEBAILLE, Eveline Bertino. **Para compreender a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto: Escola Nacional de Saúde Pública, 2005.

TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In. BIELSCHOWSKY, Ricardo. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Volume 1. Rio de Janeiro: Record, 2000.

TRIVIÑOS, Augusto N.S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1995.

VALLA, Victor Vicent. Globalização, a questão social e a nova pobreza. In: VALLA, Victor Vicent. et al. (Orgs). **Para Compreender a Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

VIEIRA, Evaldo. Política Social na América Latina. In: VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a Política Social**. São Paulo, Cortez, 2004.

VIANNA, Maria Lúcia T. W. O silencioso desmonte da seguridade social no Brasil. In: **Perspectivas da seguridade social nas economias centrais: subsídios para discutir a reforma brasileira**. BRASIL, Brasília: MDS/CEPAL, 1994.

_____. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ed. Revan: Ucam, Iuperj, 1998.

VILLATORO, Pablo. Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas: Experiencias en América Latina. **Revista de la CEPAL**, Nº 86, Agosto de 2005.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 110, p.288-322, abr./jun. 2012.

_____. O Programa Fome Zero no Contexto das Políticas Sociais Brasileiras. 2004. **Revista São Paulo em Perspectiva**, 18 (2): 104-112

_____. Pobreza e Exclusão Social: expressões da questão social no Brasil. **Revista Temporalis**, Brasília: ABEPSS, n.3, p. 33-40, jan./jun. 2001.

ZEPEDA, Eduardo. Transferências Condicionais de Renda (TCR) reduzem a pobreza? In: CENTRO INTERNACIONAL DE POBREZA – **Revista One Pager**. n. 21, Abril, 2008. Disponível em: <www.undp-povertycentre.org>. Acesso: 06 mai. 2010.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: O caso do bolsa Família do governo Lula no Brasil. **Revista Sur**: revista internacional de direitos humanos, São Paulo, Ano 3, n. 4, p. 144-159, 2006.

WILLIAMSON, John; KUCZYNSKI, Pedro-Pablo. (Orgs.). **Depois do Consenso de Washington**: retomando o crescimento e a reforma na América Latina. São Paulo: Saraiva, 2004.