

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC-SP

Ana Carolina Paes de Barros Boyadjian

Os programas de transferência de renda em países específicos da América  
Latina e no Brasil

MESTRADO EM ECONOMIA POLÍTICA

SÃO PAULO

2009

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC-SP

Ana Carolina Paes de Barros Boyadjian

Os programas de transferência de renda em países específicos da América  
Latina e no Brasil

Dissertação apresentada à Banca Examinadora  
da Pontifícia Universidade Católica de São  
Paulo, como exigência parcial para obtenção  
do título de MESTRE em Economia Política,  
sob a orientação da Profa. Doutora Rosa Maria  
Marques

MESTRADO EM ECONOMIA POLÍTICA

SÃO PAULO

2009

BANCA EXAMINADORA

---

---

---

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho concretizado é fruto das experiências de minha formação acadêmica, na qual tive a oportunidade de estudar economia em uma faculdade privilegiada, desde a graduação. Isso agregou valores importantes na minha formação intelectual, desenvolvendo uma construção ideológica bastante forte sobre as políticas sociais necessárias para o nosso país.

Não há como deixar de agradecer, portanto, a PUC SP. Não apenas por me formar academicamente, mas também por ter me ter apontado novos horizontes e me feito extrapolar barreiras intelectuais e de entendimento crítico. Minha orientadora, a Rosa Marques, merece uma atenção especial. Ela me introduziu em um mundo acadêmico pouco experimentado antes. Com sua força inenarrável, move as pessoas em sua volta não somente para produção acadêmica, mas também para o despertar da paixão de lecionar.

Na PUC também construí amizades importantes, que me deram apoio em vários momentos que precisei. Quero mencionar a Cássia Galvão, que me ajudou com seu ritmo acelerado a resolver pendências e por estar ao meu lado nos problemas pessoais que surgem no meio deste caminho. Outras amizades merecem ser ditas, como a do Marcelo Castro, amigo da graduação que sempre me incentivou a fazer o mestrado, da Andréa Silva, que me deu apoio logo no início da construção da dissertação e Flavio Oliveira, companheiro que emprestou vários livros e me introduziu em inúmeras discussões sobre o tema.

Alguns professores também me ajudaram muito para a realização desta dissertação. Marcel Guedes e Áquilas Mendes participaram da minha qualificação e contribuíram com seus comentários e materiais concedidos. O professor Carlos Eduardo, devo agradecê-lo pelo meu ingresso do curso e por sempre ter me atendido quando precisei. Sonia Petrohilos, que agradeço por sua ajuda e assistência não apenas no departamento de economia, mas também em conversas sempre bem animadas.

Outras pessoas foram importantes fora do ambiente da PUC. Quero dizer obrigado ao Neilor Costa por permitir os vários horários flexíveis que tive no trabalho e também aos companheiros de trabalho que foram prejudicados, de certa forma, com a minha ausência.

Não posso deixar de agradecer minha família pelo apoio concedido em todos os momentos. Foram muitos, desde o meu ingresso na PUC, até a conclusão, eles lidaram

com a minha ausência, minha ansiedade e deram suporte necessário para a finalização deste trabalho. Obrigada, João Carlos, Sanderli, João Paulo, Julio e João Luiz, por tudo o que sempre fizeram por mim.

Para terminar, quero agradecer minhas eternas amigas, Julia e Thais, por terem me dado inúmeros momentos de alegria, necessários para impulsionar a conclusão deste trabalho.

## RESUMO

Os programas de transferência de renda, indicados pelo Banco Mundial como a expressão da política social a ser realizada pelo Estado, têm ganhado força em vários países da América Latina, em especial no Brasil sob o governo Lula, mas não restritos a ele. Na medida em que essa proposta de ação social ocorre em meio à difusão das idéias neoliberais e às tentativas de destruição dos direitos sociais construídos e conquistados no período do Pós-Guerra, esta dissertação tem como objetivo resgatar e analisar qual o papel da transferência de renda nos países da América Latina, especificamente na Argentina, Chile, México, Uruguai e Brasil.

Esta dissertação contempla mais especificamente os programas de transferência de renda introduzidos no Brasil, nos governos compreendidos de 1990 a 2006, isto é, de Fernando Collor, de Fernando Henrique Cardoso e de Luis Inácio Lula da Silva. Para tanto, antes de descrever a situação e os resultados em cada governo, é retomada a discussão entre assistencialismo e direitos, sob o pano de fundo do conceito de pobreza e nova pobreza. Em relação ao Programa Bolsa Família, programa de transferência de renda que não teve similar na história do país apresenta-se seus principais resultados, mas chama-se atenção para sua ação limitada, na medida em que não é completado por ações e políticas que modifiquem ou eliminem os fatores determinantes da geração da pobreza estrutural.

Palavras-chave: transferência de renda; Programa Bolsa Família, Assistencialismo.

## ABSTRACT

The conditional cash transfers programs, indicated by World Bank as an expression of social politics to be carried by the State, have gained force in some countries in Latin America, especially in Brazil under the Lula's government, but not restricted on it. In the way where this social proposal action occurs, the diffusion of neoliberal ideas and the attempted destruction of social rights constructed and won in the post-war period, this dissertation aims to recover and examine the role of cash transfers in Latin America, specifically in Argentina, Chile, Mexico, Uruguay and Brazil.

This dissertation specifically contemplates an introduced of the programs for conditional cash transfers in Brazil, included in government from 1990 to 2008, ie from Fernando Collor de Mello, of Fernando Henrique Cardoso and Luis Inacio Lula da Silva. Thus, before describing the situation and results in each government, resumes the discussion between welfare and rights , under the background of the new concept of poverty and new poverty . For the Bolsa Família, a program of income transfer that was not similar in the history of the country , it presents its main results, but calls attention to his limited action in that it is not complemented by actions and policies that modify or eliminate the factors determining the generation of structural poverty.

Word-key: Conditional Cash transference; Programa Bolsa Família, Social Welfare.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1- Panorama das tendências de extrema pobreza.....	p.57
Gráfico 2 - Desemprego e informalidade no México.....	p.58
Quadro 1- Proporção do gasto do PIB e número de beneficiários das principais transferências de renda do Estado.....	p.60
Gráfico 3 - Rumo à Meta de Redução de Pobreza em 2015 - Cenários Alternativos.....	p.74
Quadro 2 - Público-alvo do Programa Bolsa-Família e seu Benefício. Brasil — 2007.....	p.76
Gráfico 4 - Distribuição do Bolsa Família por região - outubro de 2006.....	p.78
Quadro 3 - Famílias com renda mensal de até R\$ 60,00 por pessoa (extrema pobreza).....	p.81
Quadro 4 - Famílias com renda familiar mensal de R\$ 60,01 a R\$ 120,00 por pessoa (linha de pobreza).....	p.82



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Taxa de desemprego urbano (CEPAL) (Taxa anual média).....p.43

Tabela 2: Distribuição de renda na área urbana por quintil  
(Porcentagem da renda nacional total).....p.44

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
Cepal	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNE	Fundo Nacional de Emprego
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice do Desenvolvimento Humano
IGDE	Índice de Gestão Descentralizada Estadual
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
Mideplan	Ministério de Planificación y Cooperación
ONG	Organização Não Governamental
PATH	Program of Advance in Health and Education
PBF	Programa Bolsa Família
PlanSeQ	Plano Nacional de Qualificação Profissional dos Beneficiários do Bolsa Família
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRAF	Programa de Asignación Familiar
PT	Partido dos Trabalhadores
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
Selic	Sistema Especial de Liquidação e Custódia

SIEMPRO	Secretaria de Desenvolvimento Social e ao Sistema de Informação, Monitoramento e evolução dos Programas Sociais
SUS	Sistema Único de Saúde
URV	Unidade Real de Valor

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	p.14
CAPÍTULO 1: AS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA LITERATURA COMO PROGRAMA PREFERENCIAL DE GOVERNO.....p.16	
1.1 A discussão dos anos 1980 a 2008 na literatura.....	p.16
1.2 A discussão das políticas de transferência de renda no Banco Mundial e na Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal).....	p.29
1.3 Conclusão.....	p.38
CAPÍTULO 2: DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA EM ALGUNS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA.....p.42	
2.1 Os programas de transferência de renda na América Latina .....	p.42
2.2 O programa na Argentina: <i>Plan Familias</i> .....	p.45
2.3 O programa no Chile: <i>Solidario</i> .....	p.49
2.4 O programa no México: <i>Oportunidades</i> .....	p.53
2.5 O programa no Uruguai: <i>Ingreso Ciudadano</i> .....	p.59
2.5 Conclusão.....	p.63
CAPÍTULO 3: OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO BRASIL NO PERÍODO 1992 A 2008.....p.66	
3.1 Os programas de governo.....	p.66
3.1.1 De 1990 a 1994.....	p.66
3.1.2 De 1995 a 2002.....	p.70
3.1.3 De 2003 a 2008.....	p.74
3.1.3.1 O Programa Bolsa Família.....	p.75
3.2 Alguns resultados do programa de transferência de renda.....	p.77
3.2.1 Cobertura da população total e da população-alvo.....	p.77
3.2.2 Os recursos financeiros em relação às transferências constitucionais federais aos municípios.....	p.80
3.3 As mudanças de 2008.....	p.80
3.4 Conclusão.....	p.84

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	p.87
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	p.91

## INTRODUÇÃO

O estudo dos programas públicos de transferência de renda constitui algo de fundamental importância quando se avalia a sua real necessidade nas economias atuais. No caso brasileiro, isso é mais evidente quando se analisa a evolução dos dados do Índice do Desenvolvimento Humano (IDH), construído pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e do índice de Gini, que mede a distribuição de renda de forma estratificada. O país obteve sempre as mais baixas posições no ranking do desenvolvimento social, segundo esses indicadores. Segundo os dados do *Human Development Report* da Organização das Nações Unidas, de 2004, entre os 127 países analisados no relatório, o Brasil registrou o 8º pior índice de desigualdade do mundo. Isso está de acordo com a situação derivada da aplicação do índice de Gini, pelo qual o Brasil ocupava a oitava pior posição no mesmo universo de países, no mesmo ano.

Em 2007, o Brasil foi classificado como um país de alto desenvolvimento humano pelo PNUD, quando atingiu, pela primeira vez, em trinta anos, o IDH 0,8<sup>1</sup>. Este índice indica um avanço no combate à desigualdade. Para o próprio Banco Mundial, como para outras instituições internacionais, a evolução desse indicador pode ter uma forte relação com os programas criados pelos governos, baseados em transferências de renda às famílias pobres e extremamente pobres. No caso brasileiro, isso pode ser explicado pelo surgimento do Programa Bolsa Família (PBF), em 2004, que tem por mérito ser a maior ação governamental já realizada mediante um programa de transferência de renda.

Quando o PBF foi oficializado junto ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, muitas foram as críticas, já que se trata de um programa de transferência de renda focalizado nas famílias pobres. Ele está profundamente direcionado às pessoas que estão em situação de pobreza e de extrema pobreza, com rendimento *per capita* de até 120 reais.

Essa via de enfrentamento das questões da pobreza pode comprometer sua própria resolução. Por isso, neste trabalho, são contempladas visões distintas de combate à pobreza: desde uma abordagem estrutural, como a defendida por Robert Castel, até aquela que a entende como uma consequência de uma economia voltada ao mercado, como observado pelo Banco Mundial.

Para contextualizar esse processo de formação de pobreza, é mencionado que a constituição e a consolidação do *Welfare State* podem ser entendidas como uma conquista dos

---

<sup>1</sup> Nesse ano o universo analisado pelo PNUD compreendia 177 países. O Brasil, embora tenha melhorado o índice, teve sua colocação deslocada da 69ª para a 70ª posição.

trabalhadores, pois correspondem a um momento específico da correlação de forças entre o capital e o trabalho. A diminuição da lucratividade capitalista advinda anos mais tarde, mais especificamente em meados dos anos 1970, que vai resultar na reformulação do padrão de acumulação vigente nos trinta anos gloriosos<sup>2</sup> e na defesa da substituição dos sistemas de proteção social por políticas de transferência de renda aos pobres, também é abordada no presente estudo. Era o início do sistema neoliberal que potencializava as ações voltadas à liberalização do mercado. Desta forma há, no entender de alguns, um enfraquecimento dos sistemas de proteção social universal, que deverão ser compensados ou substituídos por novas ações emergenciais, focalizadas.

O presente trabalho pretende abordar inicialmente como se desenvolveu a formação desta pobreza, os caminhos que levaram à queda na concepção da proteção social, cumprindo como objetivo explicar a tendência atual dos países da América Latina, principalmente o Brasil, na adoção dos programas de transferência de renda como plano de base do governo.

No capítulo 1, são analisados o problema da pobreza e a sua formação mediante três principais referenciais teóricos: Robert Castel, Banco Mundial e Cepal. Nele é enfatizada a formação da rede de proteção social, conquistada pelos trabalhadores dos anos gloriosos, bem como a sua posterior decadência, discutindo os direitos universais sociais e a tendência à adoção dos programas de transferência de renda condicional na sociedade atual. No capítulo 2 é descrito e analisado o resultado de pesquisas com relação a quatro países da América Latina: Argentina, Chile, México, Uruguai – que também adotaram as políticas de transferência condicionais de renda como forma de inserção de indivíduo na sociedade. Por fim, no capítulo 3, são estudadas as ações dos governos brasileiros desde 1990 até 2008, diante da escolha dos programas de transferência como instrumento central para a política pública social. Aqui, em particular, é discutido o Programa Bolsa Família, com destaque para a estrutura de seu funcionamento, suas ações e alguns resultados de sua implementação, nesses quatro anos de existência do programa.

O objetivo do estudo é, portanto, discutir se esses programas de transferência de renda de fato se constituem em um instrumento de combate à pobreza ou se não integram apenas mais uma política que alimenta a permanência do estado da pobreza.

Para a construção dessa dissertação foram utilizados os indicadores e informações presentes no site do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, na Caixa Econômica Federal, no IBGE e nos relatórios da Cepal e Banco Mundial.

---

<sup>2</sup> Período que compreende o pós guerra, entre 1945 a 1990. Segundo Hobsbawm, essa época foi caracterizada pela “transformação mais sensacional, rápida e universal na história humana”.

## **1. AS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA LITERATURA COMO PROGRAMA PREFERENCIAL DE GOVERNO**

### **1.1 A discussão dos anos 1980 a 2008 na literatura**

Particularmente nessas duas últimas décadas, a preocupação com a pobreza aumentou relativamente, passando a ser um tema obrigatório nas agendas governamentais e mesmo das principais instituições internacionais. Segundo Robert Castel, a consolidação de um sistema democrático, seguida pela adoção de um modelo de Estado Neoliberal, permitiu que os países tivessem maior preocupação com o problema da pobreza. Para ele, a sociedade atual reproduz e mantém a pobreza de forma estrutural. Isso, para uma democracia, introduz um elemento de tensão na sociedade, de forma que alternativas para sua resolução são buscadas, principalmente por uma questão de honra<sup>3</sup>, pois a sociedade democrática não deve “se resignar ao abandono completo de um número crescente de seus membros cujo único crime é ser não empregáveis” (CASTEL, 2008, p.556).

Nessas últimas décadas a concepção de pobreza mudou, não apenas porque ela se agravou, mas também porque passou a ser vista como algo que integra a sociedade e não, tal como no passado, como elemento exógeno. Para isso foi fundamental o aumento e a manutenção das taxas de desemprego e a precarização do mercado de trabalho. Frente à nova realidade, o argumento da escolha do indivíduo em permanecer na situação de pobreza não se sustenta, isto é, não é mais possível se explicar a situação dos trabalhadores pelo entendimento que o desemprego possa, além daquele derivado de um sistema incompleto de informação (friccional), ser voluntário, tal como afirmavam os “clássicos” combatidos por Keynes, e tal como supõem os atuais defensores do livre mercado (MARQUES, 1997, p. 33). Segundo Castel, o pobre, anteriormente visto como “preguiçoso” e merecedor de julgamentos pejorativos sobre a “vagabundagem”, mudou de lugar na sociedade, situação derivada pela metamorfose sofrida pelo processo de formação da pobreza na atualidade. O que antes era tido como uma opção de “escolha de vida”, hoje é visto como consequência de um processo sem precedentes da acumulação de capital. Em outras palavras, o indivíduo pobre não mais representa um peso para a sociedade, mas sim é dela consequência.

A superação do conceito de “mau pobre” forneceu ao cidadão a possibilidade de pertencer à sociedade de modo excludente, sempre nas margens do novo sistema de produção

---

<sup>3</sup> De acordo com Castel, “talvez também de remorso”.



financeirizado que se tornou dominante. A sua tentativa de inserção (via mercado de trabalho) é cada vez mais difícil na medida em que taxas de desemprego elevadas acompanham esse processo, sendo desta forma uma ação destituída de “eficácia” ou de meios. Conforme diz Castel, esse é o novo perfil das pessoas classificadas como carentes, e para solucionar a crescente desigualdade social decorrente desse processo foram criados programas de transferência de renda. Esse autor os caracteriza como “baforada de oxigênio que melhora, marginalmente, as condições de vida dos beneficiários, sem poder transformá-las” (CASTEL, 2008, p. 555). Se o objetivo dos programas é uma integração social, a maneira como muitas vezes são formulados acaba dando aos beneficiários uma condenação eterna à condição de inserção, já que não é corrigido o problema estrutural que promoveria um aumento de crescimento e, como consequência, a geração de novos postos de trabalho.

Dessa maneira, a reprodução do pobre é vista como contínua, pressionando pela criação de mecanismos que o insiram socialmente. Na nova realidade, para o desenvolvimento de programas de transferência de renda, o Estado passa a ter um papel chave, apoiado por organismos internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento. A constituição e a consolidação dessas instituições, segundo Castel, apenas reforçam o fato de que a inserção deixa de ser apenas uma etapa, transformando-se assim em um estado permanente.

A presença do Estado para a promoção de políticas de combate estrutural da pobreza se tornou cada vez mais restrita. Na concepção neoliberal, suas intervenções poderiam ser um obstáculo para o crescimento da economia, bem como para a redução da taxa de desemprego. A existência de leis e normas empregatícias, tais como salário mínimo e seguro desemprego, tornar-se-iam, segundo essa concepção, cada vez mais um obstáculo para a diminuição do desemprego (MARQUES, 1997, p.35). Porém, não se pode discutir o preço e as condições da contratação da mão-de-obra como se ela fosse uma mercadoria qualquer. Isso porque a qualidade e a sua quantidade de sua oferta são constantes e não dependem de sua ação individual do trabalhador; ao contrário do que ocorre na empresa, que ao introduzir pequenos incrementos tecnológicos aumentam a qualidade e quantidade de mercadorias. Como resultado a produção passa a depender cada vez menos da mão-de-obra, o que não é condição válida para os trabalhadores, visto que trabalhar é seu meio de subsistência. A clara distinção das condições entre a oferta e a procura da mão-de-obra em relação às mercadorias mostra a necessidade de intervenção do Estado no mercado de trabalho, bem como a promoção de sistemas de proteção social que garantam condições de amparo aos trabalhadores e às famílias que dele dependem. A diminuição de sua intervenção resultou no grave aumento da

desigualdade social, bem como na precarização do trabalho e dos mecanismos de proteção social até então existentes (OFFE, 1994. Apud MARQUES, 1997, p. 35).

Para Castel, a inserção do indivíduo na sociedade capitalista se dá quase que exclusivamente por meio do trabalho. Porém, se o regime de acumulação não viabiliza essa forma de inserção, os trabalhadores tornam-se cada vez mais vulneráveis, em um cenário crescentemente precarizado. A pobreza não é mais um mero acontecimento, mas sim algo que faz parte do mundo atual, já que um quarto da população (1,4 bilhões em 2006) encontra-se abaixo da linha de pobreza (PNUD, 2008).

Não há nada de marginal nessa dinâmica. Assim como o pauperismo do século XIX estava inserido no coração da dinâmica da primeira industrialização, também a precarização do trabalho é um processo central, comandado pelas novas exigências tecnológico-econômicas da evolução do capitalismo moderno.” (CASTEL, 2008 p.526)

O problema da existência de uma população pobre é antigo. Toda vez que a margem de pobres resultante das oscilações dos mercados aumenta, surgem políticas para conter o crescimento da massa de excluídos. Segundo Suplicy (2002, p. 212), há quem diga que a origem das políticas sociais voltadas para a parcela pobre da população iniciou-se em 1795, justamente no período da primeira revolução industrial, quando foi elaborada a Lei dos Pobres na Inglaterra. Esta lei consistiu uma transferência de renda do Estado para a população que, na época, estava prejudicada pela má colheita dos campos e pelas guerras napoleônicas, o que gerou uma elevação geral dos preços, principalmente o do trigo. Essa política ia contra os princípios de Adam Smith e David Ricardo, que acreditavam que o mercado teria suas leis naturais de funcionamento e que, portanto, os pobres iriam encontrar, em algum momento, trabalho e renda. A crítica mais severa foi a de Malthus: para ele a Lei dos Pobres seria justamente o motivo do empobrecimento da classe trabalhadora no longo prazo, pois uma vez que estivesse melhor alimentada, maior seria a sua procriação, o que acarretaria um crescimento populacional sem precedentes. A multiplicação da classe trabalhadora levaria ao aumento do índice de desemprego e, como consequência final, a grande diminuição dos salários diante de uma oferta quase que ilimitada de mão-de-obra.

Ainda sobre a Lei dos Pobres, Suplicy utiliza-se de Marx, em *O Capital*, para complementar a má interpretação sobre a aplicação desta Lei assistencial, alegando que a Paróquia completava, a título de esmola, o salário nominal do trabalhador, de modo que

deixava o indivíduo em um permanente estado vegetativo. Isso, segundo o entendimento de Suplicy, gerava um déficit constante nos salários, já que a renda do proletário era composta pela derivada de seu trabalho, aliada à ajuda assistencialista, dando ao trabalhador de baixa renda o caráter misto de proletário e indigente. Por esses motivos, a Lei dos Pobres foi extinta em 1834.

Marques (Op. cit) chama atenção que, mesmo com o fim do ciclo da lei dos pobres, podem existir movimentos de expansão que não necessariamente levam à diminuição do número de desempregados, mas é justamente nesta fase em que a classe operária tem força para aumentar sua capacidade reivindicatória, o que pode resultar na diminuição do grau de exploração.

Na grande crise do capitalismo, em 1929, o Estado pouco fez para dar conta da grave situação social. Na época não havia seguro-desemprego e nenhum tipo de auxílio público aos pobres. Os filmes e documentários da época mostram as longas filas que se formavam por um prato de sopa, oferecida por mãos caridosas, em geral ligadas a algum tipo de associação de mulheres religiosas. Já o *Welfare State* foi produto de uma determinada situação social, política e econômica do imediato pós II Guerra Mundial, fazendo parte de um grande concerto entre o capital e o trabalho. A introdução de novas tecnologias, de formas organizacionais de trabalho e produção, aliada à alteração do cenário político com a propagação do chamado socialismo real na Europa do Leste, permitiu que mais um ciclo de expansão da economia capitalista ocorresse ao longo de três décadas e meia após a crise (MARQUES, 1997, HOBBSAWM, 1995, p.283). As conquistas da classe operária resultaram em uma série de avanços sociais nesse período e deram condições também para um grande crescimento da economia.

O fordismo, nome que se remete a seu concretizador, Henry Ford, abriu espaço para um novo sistema de organização da produção, que permitiu, no início do século XX, a oferta de bens de consumo duráveis da fabricação padronizada. A realização desse consumo só foi possível, em um primeiro momento, dado o consumo das famílias que já detiam certa condição privilegiada. Mas isso logo resultou em um descompasso entre a demanda e a oferta de bens. Para aumentar a gravidade do fato, esse sistema inovador da linha de produção era altamente poupador de mão-de-obra, aumentando o nível de desemprego e piorando as condições do trabalho, provocando uma “crise de realização” (AGLIETTA, 1995, Apud MARQUES, 1997, p.52).

Ao final da Segunda Guerra, esse quadro começou a se alterar. As condições de uma produção em massa, que rapidamente foram aplicadas ao velho continente, exigiam um

consumo proporcional, o que foi propiciado pela singular aliança realizada entre o capital produtivo e a classe operária. Além da situação de quase pleno emprego e da expansão do crédito ao consumidor, o salário real foi constantemente aumentado e um sistema de proteção social foi implementado, bem como garantias de auxílio doença e risco por invalidez.

Finda a Segunda Guerra, o sistema fordista de produção e acumulação tornou-se universal e isso foi acompanhado da expansão da rede de conquistas sociais dos trabalhadores. Houve uma socialização da cobertura dos riscos existente até então, o que resultou em uma ampliação do conceito de proteção social (MARQUES, 1997, p.21). Antes, o frágil aparato de cobertura existente em alguns países europeus, como a Inglaterra, Alemanha e França, atingia apenas os trabalhadores urbanos, porém, com a sua disseminação, houve uma alteração no critério de concessão dos direitos sociais, sendo esse elevado a princípio à cidadania.

Embora a ampliação da proteção social seja vista por alguns como funcional para a produção em massa, pois de fato resultou na manutenção de certo nível de renda para os trabalhadores (SOUZA, 1999 p. 7), ao mesmo tempo significou a garantia de uma série de conquistas, passando os trabalhadores a serem protegidos dos riscos atrelados a ele. Em alguns países, essa proteção social se estendeu para além da cobertura ao desemprego e à velhice, atingindo áreas de educação e de moradia, tal como na França. Sua forma de financiamento é variada, tendo como principais fontes desde a contribuição calculada sobre o salário, até os impostos arrecadados pelo Estado. Sua organização é fundada no regime de repartição, sendo a única exceção à regra, os Estados Unidos. O fato de a proteção social pública ser organizada em regime de repartição não impediu, contudo, que em alguns países, com o passar do tempo, fossem organizados regimes complementares de capitalização e que esses fossem, algumas vezes, de iniciativa dos próprios sindicatos.

O questionamento do *Welfare State* inicia-se, de maneira mais forte, na segunda metade dos anos 1970 e prossegue e se aprofunda na medida em que o ideário do neoliberalismo se institui como corrente de pensamento principal por todo o mundo. Nesse momento, generaliza-se a elevação do desemprego e iniciam-se formas diferenciadas de precarização do trabalho.

Um pouco antes de esse cenário ocorrer de forma mais nítida, as políticas de proteção social já apontavam declínio em sua sustentabilidade, o que se tornou ainda mais evidente nos dias atuais. O aumento das despesas públicas, principalmente na área da saúde e de aposentadoria, foi acompanhado de queda da relação contribuições/segurados. Ao mesmo

tempo a população tornava-se mais velha e o sistema de previdência social tornava-se maduro, isto é, registrava alto nível de demanda e de manutenção de benefícios.

Essa nova situação, que levará a contra-reformas, mais ou menos radicais, coincide com o retorno do capital financeiro ao cenário econômico (CHESNAIS, 2005; DUMÉNIL e LEVY, 2006). Para o neoliberalismo, tal como salienta Gilberto Dumas (1999, p.171), essas políticas engessavam a competitividade das economias, agora fundadas na flexibilidade e na globalização da economia. Assim como a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) foi entendida como uma conquista para os trabalhadores, hoje ela é vista por muitos como um obstáculo à flexibilização exigida pelo capital mundializado, dando origem à precarização do mundo do trabalho e aos ataques aos sistemas de proteção social.

É nesse contexto de questionamento profundo das políticas sociais do *Welfare State* e do avançar de suas contra-reformas, ao mesmo tempo em que cresce no mundo o número de pobres e de excluídos da proteção social, que surgem as políticas de transferência de renda. Sua aplicação e discussão têm uma abrangência universal, incluindo não só a América Latina, como os Estados Unidos, França, Espanha, Alemanha e outros (SUPLICY, 2002).

Em termos de proteção social, o desafio foi, então, levantar novas discussões e formas de participação do Estado para atingir determinados objetivos sociais no combate à pobreza, num momento em que a ordem internacional era ser a menos intervencionista possível.

Inúmeros economistas passaram a defender, de maneira mais explícita, modelos alternativos de proteção social, desde Milton Friedman, em o *Capitalismo e Liberdade*, John Kenneth Galbraith, em *A Economia e o Interesse Público*, e James Tobin. No caso brasileiro, o economista Eduardo Suplicy foi um dos pioneiros na defesa de uma política social alternativa, chamada de “renda mínima”.

Friedman defendia a idéia de imposto de renda negativo, de modo que todas as pessoas com renda inferior a um determinado piso teriam direito a receber transferência de renda, a qual seria financiada com recursos fiscais. Em outras palavras, os mais ricos seriam taxados e os mais pobres seriam beneficiados com parte dessa arrecadação. Segundo o economista, o programa “fornece uma ajuda sob forma mais útil ao indivíduo, isto é, dinheiro. É de ordem geral e pode substituir o grande conjunto de medidas existentes” (1977, p.162). A introdução de um imposto de renda negativo seria uma medida de baixo custo e que opera fora da esfera do mercado, com o objetivo de resolver o problema ex-post, segundo Marques (Op. cit.). Isto é, sua concepção de proteção social não se baseia na esfera coletiva, mas sim nas conquistas individuais obtidas por mérito e sujeitas às incertezas do mercado. O

mecanismo proposto por Friedman, ainda, considera a existência do desemprego natural, como se esse fosse algo perfeitamente tolerável, e até necessário, na sociedade atual.

Para contrapor esta visão, outras formas para lidar com a questão da pobreza foram formuladas tendo como referencial a esfera da sociedade e também os possíveis instrumentos para sua inserção. Um programa que ficou bastante conhecido foi o RMI (Revenu Minimum d'Insertion), programa de transferência de renda da França, instituído no governo de Mitterrand, em 1988. Esse programa foi criado com o objetivo principal de incentivar a inserção profissional, dando o benefício em dinheiro para maiores de 25 anos, ou menores de idade desde que tenham outras pessoas sob a sua responsabilidade. Para obter o benefício, o indivíduo deveria estar no país há mais de 5 anos e ter renda *per capita* inferior ao teto máximo estabelecido pelo governo para os beneficiários. Se a família tivesse uma renda inferior ao teto (€\$ 940,61 ao mês - valor definido para uma família com 2 filhos e não fosse beneficiária do programa de ajuda alojamento oferecido pelo governo), ela receberia o seu complemento. O programa é oferecido, a princípio, por 3 meses, mas se a situação não se alterar, ele pode ser renovado. O RMI atingiu, em 2004, a marca de 1,9 milhões de beneficiários (LE MONDE Diplomatique, 2004) e desde que foi instituído seu número só aumentou, já que, em 1994, eram 783,4 mil os beneficiados. O interessante deste programa é que ele atinge justamente quem foi prejudicado pela precarização do trabalho. Isso pode ser uma explicação do perfil dos beneficiários do programa, visto que a maior parte é constituída por jovens e homens solteiros, seguidos por famílias monoparentais. Segundo Vicente Faleiros, no capítulo do livro organizado por Spozati (1997, p. 20), o programa RMI é um direito, existindo um contrato de compromisso em que se garante a inserção do beneficiário na sociedade do trabalho, dando certas condicionalidades para seu cumprimento, como freqüentar cursos de capacitação com presença obrigatória.

Para Gilain e Sposati (1997), os programas de transferência de renda acabam agradando diversas parcelas da sociedade, podendo se manter diante de um discurso neoliberal que reforça o desmanche das políticas sociais existentes até então e, ao mesmo tempo, pode ser analisado sobre uma ótica social democrata, como um mecanismo redistributivo de renda, que envolve justiça social. Para esses pesquisadores, esse programa é ideal para países com elevado nível de desemprego, alta desigualdade social e extrema pobreza, como é o caso do Brasil. Ainda segundo os autores, a dificuldade que se instaura com esse programa é a linha tênue entre a questão de uma política de cidadania universal alimentícia e uma política que afirma a continuidade da exploração dos mecanismos de precarização do trabalho.

Para tentar explicar o quão delicada é essa linha, Gilain e Sposati utilizam o estudo de Robert Castel (Op. cit) que aponta uma clara distinção entre seguros sociais e assistência social. O seguro social é relacionado à socialização generalizada dos riscos, cobrindo o trabalhador no momento de sua ausência por motivo de saúde, auxílio à velhice e demais serviços públicos financiados (mediante contribuição e/ou impostos) pelos indivíduos aptos ao trabalho. Já a assistência social é destinada aos indivíduos que, por motivos diversos, não estão aptos ao trabalho, como deficientes físicos de alto grau. Eles não contribuem com impostos, mas recebem ajuda da assistência social, sendo desta forma pensada em oposição ao seguro. Porém, segundo Castel, não deveria existir essa separação para as correntes modernistas e progressistas, já que o complexo social envolve todos os setores. Antes da década de 1970, essa distinção entre seguro e assistência passava mais despercebida, uma vez que o número dos que não obtinham trabalho era muito baixo. Porém, com a grande crise social, essa distinção não se tornou apenas mais evidente, mas se fortaleceu, apoiada cada vez mais pelo Estado, que acaba definindo o público alvo das campanhas, as instituições e os profissionais que irão trabalhar no combate à pobreza.

O maior problema hoje é que existe uma enorme massa de pessoas sem trabalho. Gilain e Sposati, ao comentarem o pensamento de Castel, dizem que a tentativa de implementação de uma renda mínima aparece como uma forma de completar a lacuna deixada pelo desemprego e pela crise dos seguros sociais. A permanência deste programa significa o preenchimento residual de um sistema de proteção social que continuaria a se desenvolver na mesma lógica. O que antes era algo vinculado ao mundo do trabalho, hoje se rompe, pois as políticas atuais não conseguem mais responder a um quadro de desemprego alarmante.

Toda a discussão em torno das políticas de transferência de renda se dá em um momento em que os sistemas de proteção social estão sendo colocados em questão. Com a adoção do sistema neoliberal e a imposição de um Estado cada vez menor, não só na economia como nas questões sociais (na verdade somente nos campos que passaram a ser alvo de interesse do setor privado da economia), há um aumento de margem para a exaltação de políticas focalizadas. Segundo Carmelita Yazbek, as questões de pobreza e desigualdade estão sendo tratadas em um mesmo contexto, em que há “(...) pela destituição de direitos trabalhistas e sociais legais, pela erosão das políticas de proteção social e por mudanças no ideário político que conferia um caráter público à demanda por direitos” (2004, p.104). A sociedade perde a noção dos seus direitos e passa a viver à base de políticas assistencialistas e filantrópicas, dando um caráter de subordinação dos programas sociais às políticas de ajuste

da economia, abrindo espaço para a privatização de serviços públicos e até direitos sociais, como previdência social e seguro saúde.

Para discutir melhor o que ocorre nos dias atuais no campo que se refere à focalização do Estado nas políticas sociais, Yazbek ressalta as tensões que existem nas políticas atuais, cada vez mais restritivas, voltadas para ações extremas, com alto grau de seletividade. Essa mudança do papel do Estado empobrece a sua função, deixando de lado questões eminentes à origem estrutural da pobreza na sociedade, abrindo espaço para resoluções assistenciais e filantrópicas, bem como a proliferação dos mecanismos de mercado que ajudam na formação da pobreza. Mais uma vez, o problema é tratado como algo exógeno à esfera do Estado, deixando a cargo desse mesmo mercado, por meio das organizações não governamentais (ONGs) e fundações, os cuidados da pobreza. Segundo Yazbek, a resolução deste problema é feita nesses moldes, pois existe uma “incompatibilidade entre os ajustes estruturais da economia à nova ordem capitalista internacional e os investimentos sociais do Estado” (Op. cit, p 105). Conforme Yazbek, para o pensamento neoliberal é um dever moral reconhecer e prestar socorro aos pobres e inadaptados à sociedade, porém não se reconhece seus direitos sociais, uma vez que os programas focalizados não se constituem um direito universal. Para o caso brasileiro, a pesquisadora ainda faz ressalva à história do clientelismo no país, em que existe uma cultura tutelar que não estimula a emancipação e a independência dos beneficiários dos programas sociais, principalmente os que se referem à assistência social. Fazendo-se uma análise sob o ponto de vista de Yazbek, nota-se que há, portanto, uma reprodução crescente dos mecanismos que constituem a pobreza, aliada à mudança da constituição dos direitos que até então eram assegurados pelo Estado. A pesquisadora sugere três canais que reforçam possíveis sinais para uma diminuição da ação do Estado diante do sistema de proteção social: a descentralização do poder público; o desvio de alocação de recursos; e as novas relações de financiamento público/privado para a provisão de bens sociais. Yazbek introduz, a este respeito, a ampliação das políticas sociais compensatórias, como os programas de transferência de renda. Cabe aos formuladores desses programas darem a eles um caráter distinto, de modo que deixem de ser voltados às ações assistenciais, mas sim às políticas que remetam à defesa dos valores de cidadania. Para o caso brasileiro, a avaliação de Yazbek é que o limiar entre as políticas assistencialistas e os direitos de cidadania é difícil de ser estabelecido. Para que isso fosse revertido, seria necessário algo maior, o que exigiria rever o papel do Estado hoje defendido pelo neoliberalismo.

Celia Kerstenetzky (2005, p. 4) parte de outro ponto de vista. Não basta discutir o papel do Estado, mas sim analisar como ele realiza a promoção de uma justiça social. Para a



economista existem contradições na sociedade atual que deixam em dúvida o papel do Estado diante dos conceitos das liberdades individuais e coletivas, pois é ele, junto com o mercado, o principal agente que pode promover a combinação da distribuição dos resultados de forma justa e, ao mesmo tempo, eficiente. Se a presença do Estado for maior, isso pode impor ao mercado certa ineficiência em seus ganhos; porém, se ocorrer o contrário, isso poderia promover uma pior desigualdade social e valorização do potencial individual.

Kerstenetzky cita Friedrich Hayek para demonstrar o dilema da atuação do Estado moderno, em que o progresso material convive com a incerteza. Como resposta ao futuro imprevisível, o mercado justificaria a distribuição de vantagens econômicas de acordo com o mérito e a responsabilidade individual, sendo as desigualdades promovidas por ele, justificáveis. Em outro momento, a economista sugere outra vertente hayekiana para compensar a insegurança oferecida pelo mercado, na qual o Estado passa a prover uma espécie de seguro contra essa incerteza, estabelecendo uma rede subsidiária de proteção social. Porém, ela critica que essa forma de análise que reforça a individualidade, já que para todos receberem e terem acesso à rede de proteção social é necessário previamente a contribuição dos impostos, desconsiderando a possibilidade de pessoas que não consigam contribuir ao sistema. Para que essa situação ocorra são importantes fortes políticas redistributivas, o que permitiria fazer jus à liberdade de escolha entre os indivíduos de igual oportunidade.

Neste contexto, Kerstenetzky cita John Rawls, que em a “Teoria da Justiça” propõe a aceitação de políticas que promovam desequilíbrios sócio-econômicos, na condição, porém, que essas ações devam beneficiar os menos favorecidos, o que mais tarde levaria a uma equidade econômica. Diante desse fato, Rawls permite o reconhecimento da individualidade e, ao mesmo tempo, das políticas focalizadas, para que essas se tornem um caminho para a justiça social.

Kerstenetzky, ao discutir Rawls, propõe, diante dessas questões de justiça social, um debate intenso sobre as políticas de focalização, cada vez mais frequentes no período atual. Para muitos economistas, as políticas de justiça distributiva focalizada permitem que exista uma atuação do mercado como agente integrador dos benefícios materiais que dele resulta. As políticas sociais seriam, portanto, residuais nesse processo, incidindo sobre os segmentos que estão na margem dos processos integradores do mercado. A política focalizadora nada mais seria do que uma correção das falhas de mercado, deixando a cargo da política econômica a administração da justiça social. Essa política restringe as motivações de intervenção pública para tentar diminuir as desigualdades socioeconômicas, além de definir

moralmente quem deve ou não receber o benefício (existiria uma pobreza imerecida que não seria atingida). Nesse segmento, direitos sociais universais perdem o sentido, sendo um mero coadjuvante para beneficiar eficiência financeira.

No entanto, existe outra vertente de política focalizadora, não mais a residual, mas sim a que atua como ação reparatória. Para Kerstenetzky, esse tipo de política focalizada pode ser uma via para facilitar o acesso aos direitos universais já existentes, não atingidos por uma construção histórica de desigualdade. Para a economista, sem esse tipo de ação, os pobres, os mais afetados pela ausência de acesso aos direitos universais, viveriam e procriariam eternamente na lógica marginal. Nesse sentido, afirma Kerstenetzky, é que a ação focalizada seria algo complementar aos serviços já existentes de proteção social. Esse tipo de política focalizada já não tem o mesmo efeito em sociedades mais desenvolvidas, nas quais o grau atingido pelos direitos universais é elevado. O objetivo da política focalizadora para países em que existe baixo acesso aos direitos de cidadania seria justamente dar condições ao indivíduo e permitir que seus princípios individuais de liberdade sejam ao menos garantidos por um tempo. Ainda sob a visão da economista Kerstenetzky, existem dois tipos de ações focalizadas condicionais, uma que pode ser dada por meio de transferência de renda (via bolsas, auxílios etc), e outra de cunho mais estrutural (tal como reforma agrária, política para acesso ao crédito e mesmo uma reforma educacional). Portanto, para a pesquisadora, não cabe uma política focalizada nos termos de Rawls, mas sim que constitua uma via de acesso aos direitos de cidadão.

Desta forma, Kerstenetzky defende a existência e a importância das políticas universais, como base da diminuição da desigualdade; a elas estariam associadas as políticas focalizadas. A defesa da introdução de políticas universais ocorre na medida em que elas aumentam a eficiência social bem como diminuem os gastos envolvidos, já que não será mais necessário ter despesas com controles e monitoramentos, bem como com avaliação dos impactos. Os países escandinavos são o melhor exemplo na implementação dos direitos universais, onde já existe um alto nível de acesso a eles, bem como uma equidade nos serviços prestados.

Os pesquisadores Mário Theodoro e Guilherme Delgado (2003, p.1) possuem outra visão sobre as políticas focalizadas. Criticam de forma dura a justificativa do governo para o baixo orçamento disponível para implementação de programas que contemplam os direitos universais, o que o obriga a optar por escolhas públicas eficientes. Segundo eles, esse argumento não condiz com a Constituição de 1988, que já previa um aumento do orçamento destinado para a área social. A política voltada apenas ao combate à pobreza acabaria

engessando o quadro da desigualdade social, pois no momento em que se cria um programa focalizado, algumas questões tornam-se secundárias, tendo em vista o forte impacto gerado pelos programas emergenciais em primeira instância. Deixam-se de lado as questões estruturais de geração de emprego, admitindo uma política de “gestão da pobreza e da miséria”, o que no limite poderia se tornar um obstáculo para a própria diminuição da desigualdade social. Outro problema enfatizado por esses autores é a massa de população quase pobre, que se torna destituída do benefício, mas alimenta a idéia de uma mudança social negativa, na qual passa a valer mais a pena ter uma renda *per capita* menor para ser beneficiário do programa. Por conta de todos esses aspectos, os pesquisadores consideram os programas focalizados como algo natural de um governo neoliberal, em que o “capital sem amarras” tem como instrumento de “conserto de suas imperfeições”, o Estado. Os autores não negam a importância dos programas de transferência de renda, porém não acreditam que eles devam ser o núcleo das políticas sociais, ou das políticas para redução da desigualdade.

Ana Viana expõe outro quadro de alteração das relações sociais mediante os novos programas sociais focalizados. Para ela, o Estado passa a agir na sociedade com um duplo compromisso: o de conciliação das independências individuais necessárias para garantir a liberdade de escolha e, ao mesmo tempo, o da administração das responsabilidades coletivas. Para isso ocorrer, destaca que nessa fase especial do capitalismo é essencial a intervenção de um agente capaz de cobrir riscos até dos sujeitos mais debilitados da sociedade. (VIANA, 2005, p.15).

Segundo Viana, o aspecto da insegurança gerado nessa relação entre público e privado relaciona-se às incertezas das escolhas que fazem parte do cotidiano comum e, para minimizá-las, a presença do Estado se torna essencial. Para a pesquisadora, existem vários motivos para que essas inseguranças possam ocorrer, variando desde motivos naturais até de ordem social. São dados como naturais e/ou ambientais: infância, velhice, doenças, epidemias, fatores geoclimáticos de acidentes, entre outros. Viana, citando Girotti (2000), coloca que esta situação na realidade é bem idílica, pois os fatores que geram riscos podem ultrapassar essas barreiras ditas como naturais. Os fatores de dependência são gerados no próprio meio social, dada por convenções estabelecidas na época em questão. Se na sociedade feudal a dependência era militar, hoje na sociedade capitalista ela é dada de forma mais perversa, em que a desigualdade de renda a impõe aos mais debilitados, os chamados desfiliaados da sociedade. A nova pobreza, a que se refere também Castel, não é resultado de um fenômeno conjuntural, mas sim decorrente das transformações econômicas e sociais, o que, para Girotti, aconteceram na passagem do mundo feudal para o capitalista. O novo sistema de proteção

social então é formado e moldado de acordo com as dependências geradas pela sociedade, mercado e Estado.

Para saber como tratar a situação de insegurança, o Estado, movido por pressões populares, passa a prover então as medidas de proteção social. As medidas implantadas em um período único na história – o *Welfare State* – podem ser encaradas como proteção a esses riscos políticos e sociais gerados na sociedade que acabara de se consolidar como capitalista<sup>4</sup>. Como citado anteriormente, a sua insustentabilidade levou à criação de novos programas, dentre eles, as políticas focalizadas de transferência de renda.

Mas o estudo de Cláudio Salm, no mesmo livro de Viana, aponta para outras possíveis soluções. Para ele, os programas de transferência de renda não devem ser o principal agente de combate à pobreza, apontando como possível alternativa para isso as políticas que buscam incentivos ao crescimento econômico, o que resultaria em aumento do emprego, bem como da massa salarial. Esse tipo de ação seria um contraponto estrutural para uma possível condição para enfrentamento dos problemas referente à desigualdade social, que foram desencadeados justamente pelos processos de desemprego e conseqüente precarização e pobreza. Analisando o crescimento mundial entre os anos de 1980 e 1990, podia-se justificar a existência e a preocupação cada vez maior com esse tema, porém, na época em que Salm escreve seu artigo “A estagnação econômica, desemprego e exclusão social”, em 2005, isso não aconteceria, sendo bastante crítico em relação aos programas de transferência de renda. Em suas palavras, ao comentar o entendimento do Ministério da Fazenda quanto a um possível multiplicador decorrente da criação dos programas de transferência de renda:

É preciso muita fé para acreditar que uma melhor focalização dos gastos assistenciais terá poder de afetar a composição da demanda a ponto de alterar a estrutura da oferta. A proposta faria jus ao Prêmio Barão de Münchhausen, aquele que, sem desmontar do seu cavalo, saiu do atoleiro puxando-se pelas próprias tranças.” (SALM, 2005, p.73).<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Do nosso ponto de vista, a expressão “que acabara de se consolidar como capitalista”, embora aparentemente estranha, já que o imperialismo havia se instalado desde o final do século XIX, não é descabida, pois somente depois da II Guerra Mundial a maioria dos países europeus, assim como os latino-americanos, deixariam de ser essencialmente agrícolas e rurais (HOBSBAWM, 1995)

<sup>5</sup> “ [...], a melhoria das condições de renda dos grupos mais pobres terá impacto positivo sobre o mercado interno e sobre a demanda por setores intensivos em mão-de-obra. Essa alteração da composição da demanda setorial terá impacto sobre a estrutura produtiva, em particular incentivando o aumento da oferta relativa dos setores produtores de bens e serviços básicos, em geral intensivos em mão-de-obra menos qualificada. Dessa forma, o ajuste da estrutura da oferta à alteração na composição da demanda desses setores terá implicações benéficas sobre a remuneração dos trabalhadores de menor renda” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2003, p. 17, Apud Salm, Op. Cit.)

Salm completa sua análise sobre a desigualdade social, alegando a complexidade em que a exclusão social acaba acontecendo, pois embora enfatize o problema do baixo crescimento, também dá destaque à relação entre a desigualdade e as mudanças impostas pela pós-modernidade. Salm também se refere ao sistema neoliberal, que defende a baixa intervenção do Estado na determinação da proteção ao trabalhador, pois os sistemas existentes acabam, muitas vezes, engessando o sistema de contratações.

Salm utiliza Pierre Salama e B. Destremau para expor a delicada questão da desigualdade social. Diz ele: ao se discutir o problema da formação e reprodução da pobreza se toca, “ao mesmo tempo, em um fato e em um sentimento”, e para justificar a adoção desta afirmação, o autor se apóia no tamanho da precariedade do trabalho e da enorme população economicamente ativa excluída desse mercado, principalmente dos jovens. Esses são apenas os fatos atrelados à situação, e os sentimentos estão ligados ao padrão de consumo estabelecido hoje na sociedade, que não se resumem mais apenas a automóveis e ao sonho da casa própria, muito comum na época do crescimento econômico, mas a bens de consumo não duráveis que variam de roupas, televisão a cabo e até comida, com destaque para os *fast foods*.

Para Salm, atualmente as políticas que deveriam estar articuladas apresentam-se em completa dispersão. No caso brasileiro, o Ministério da Fazenda e o Banco Central “cuidam” dos assuntos macroeconômicos e o Ministério do Trabalho tenta formular isoladamente políticas de geração de emprego, como se fosse possível separar uma questão da outra. Dessa forma, existe um desalinhamento entre as políticas, o que acabava moldando programas sem estruturas sustentáveis. Para o autor, são criadas políticas para o emprego e a proteção social, enquanto que, na verdade, o problema do trabalho é muito maior. A questão da mão-de-obra não é apenas uma medida a mais dentro de um Ministério, mas sim uma peça chave para a possível introdução de novos meios de proteção social, como aconteceu nos anos 1960 e 1970, no Brasil.

## **1.2 A discussão das políticas de transferência de renda no Banco Mundial e na Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal)**

Após essa explanação sobre pobreza e suas diversas formas de construção e resolução, torna-se necessário analisar, mesmo que brevemente, qual a posição das instituições internacionais em relação às políticas de transferência de renda, bem como destacar como elas passaram a ser instrumento facilitador para sua disseminação.

O modelo neoliberal que passou a ser dominante a partir dos anos 1980 prega mudanças no papel do Estado, reduzindo o seu poder de ação sobre a economia e, no caso das políticas sociais, agindo somente sobre os segmentos mais pobres da população. Ao mesmo tempo houve um agravamento nos problemas da desigualdade social, bem como um aumento da preocupação com a pobreza. Esta seção analisa como foi realizado tal processo e como isso foi acompanhado pelas principais instituições internacionais, principalmente o Banco Mundial e a Cepal, com destaque para suas diretrizes e objetivos para os possíveis caminhos de melhoria dos problemas relacionados à pobreza.

Para iniciar a discussão, a primeira instituição analisada é a do Banco Mundial. Ela foi criada em 1944, na Conferência de Bretton Woods, mesma época e local em que o Fundo Monetário Internacional (FMI) marcou sua origem. Sendo a princípio um banco para financiar a reconstrução dos países atingidos pela Segunda Guerra Mundial, a sua atuação nos países em desenvolvimento só veio ocorrer mais tarde, com o surgimento do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), em 1947, e da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) em 1960 (BANCO MUNDIAL, 2008). A idéia central da Conferência de Bretton Woods era criar instituições e normas com o objetivo de administrar a economia mundial, reduzir tensões e impulsionar o comércio internacional e o desenvolvimento. Segundo Tony Judt, os criadores deste sistema financeiro (incluindo John Maynard Keynes) vislumbravam uma era estável de cooperação mundial, na qual todos se beneficiariam com a criação das novas instituições, que incluíam tanto o FMI como o Banco Mundial. Não é à toa que a União Soviética possuía um papel importante na sua criação, sendo o terceiro maior contribuinte do FMI. Porém, os americanos elaboraram os planos financeiros sem consultar nenhum outro país, o que foi justificado por uma ingenuidade americana em acreditar que todos aceitassem suas propostas, de acordo com Judt. Isso não apenas levou a abrupta saída da União Soviética deste sistema financeiro, como culminou num acirramento das relações internacionais.

A consolidação americana na conferência de Bretton Woods ocupou, desta forma, o vazio criado com a crise do padrão libra-ouro (findo após a I Guerra Mundial). A experiência das duas guerras mundiais e do período entre guerras levou a um consenso sobre a necessidade dos acordos derivados desse vazio, apesar de não obrigatoriamente sobre a forma que assumiram (DATHEIN, 2005).

Bretton Woods foi, então, fruto de uma realidade específica, em que os países europeus saídos da guerra estavam enfraquecidos, além de que, com a construção do Muro de Berlim, a guerra fria teve início. Para que o dólar se impusesse como moeda internacional era

necessário que os Estados Unidos (EUA) assumissem a responsabilidade de prover a liquidez internacional e o papel de prestador internacional de última instância. Além disso, era preciso que, como potência hegemônica, garantisse taxas de câmbio relativamente estáveis, assegurasse uma coordenação internacional de políticas macroeconômicas, proporcionasse empréstimos anticíclicos e mantivessem seu mercado relativamente aberto, pelo menos para determinados bens (KINDLEBERGER, 1986). No final da Segunda Guerra, somente os EUA estavam em condições de assumir essas responsabilidades; por outro lado, nenhum país poderia questionar esta posição. Mesmo assim, o surgimento destas instituições suscitou inúmeras polêmicas sobre a definição dos reais objetivos a serem cumpridos por elas. Alguns acreditavam que, além de reforçar a hegemonia dos EUA, isso iria aumentar seu poderio militar.

Em relação ao Banco Mundial, a desconfiança que existia sobre seu caráter fez com que ele não tivesse inicialmente grande adesão. Ademais, os empréstimos realizados pelo Banco Mundial destinados à reconstrução da Europa foram mínimos, já que os recursos acabaram em menos de um ano. Diferente disso, a ajuda bilateral fornecida pelos Estados Unidos mediante o Plano Marshall foi de aproximadamente US\$ 13 bilhões (US\$201 bilhões atuais) o que denota o caráter secundário do Banco na política de reconstrução dos países atingidos pela guerra (JUDT, 2008, p. 105).

Diante do restrito cenário de adesão dos países desenvolvidos e da importância do Plano Marshall, o Banco Mundial passou a destinar os empréstimos de reconstrução para os países subdesenvolvidos ou da periferia, financiando investimentos em infra-estrutura para a industrialização. Embora o primeiro empréstimo feito ao Chile, com esse objetivo, tenha ocorrido já em 1948, esse “novo” foco somente ficou evidente no final da década de 1960, quando a maior parte dos seus recursos foi destinada ao chamado terceiro mundo<sup>6</sup>. No entanto, a concessão de empréstimos exigia duras condições, pois o banco não acreditava que esses países pudessem de fato se beneficiar dos recursos e que, conseqüentemente, tivessem capacidade para honrar o compromisso estabelecido. Os países subdesenvolvidos se uniram para conquistar uma forma mais justa de crédito e, como resposta a isso, o Banco se viu obrigado a inserir mais um departamento sobre seu domínio, o já mencionado AID. A partir desta concretização, os projetos mudam de figura, não se limitando mais a investimentos de infra-estrutura, mas também em ações destinadas ao combate da desigualdade social, consolidando-se também como um importante instituto de pesquisas, munidos de um rico

---

<sup>6</sup> Vale lembrar que nesse momento a Guerra Fria tinha início e que a revolução cubana já havia ocorrido, muito embora Fidel Castro ainda não tivesse se definido pela via do socialismo.

banco de dados sobre temas relativos ao desenvolvimento. Neste momento, o Banco Mundial admite que somente o crescimento não seria suficiente para combater os problemas da desigualdade social. Vários relatórios passam a ser feitos no sentido de analisar e propor mudanças neste âmbito, fazendo sugestões para os associados e beneficiários do fundo, que passou a contar também com a Ásia e a África (BANCO MUNDIAL, 2008b).

Durante a década de 1980, os mecanismos de combate à pobreza tornaram-se claros para o Banco Mundial: eles eram determinados pelo mercado, juntamente com políticas que valorizavam o crescimento da economia, conquistando possíveis instrumentos para a valorização da mão-de-obra e como consequência uma melhora salarial. Em outras palavras, fundamenta-se no primeiro princípio do neoliberalismo: o mercado.

Contudo, o baixo crescimento característico da década, principalmente na América Latina e Caribe, obrigou o Banco Mundial novamente a mudar de estratégia. A crise do México, bem como o aumento da dívida mundial no mesmo período, devido ao golpe provocado pelo aumento brutal da taxa de juros americana em 1979 (CHESNAIS, 2005), leva a instituição a tomar resoluções drásticas. O Banco Mundial alia-se ao FMI com o objetivo de “viabilizar” o pagamento das dívidas externas, apagando a questão da pobreza de sua pauta. Os empréstimos realizados por essas instituições com o objetivo declarado de “auxiliar” os países a enfrentarem suas dívidas eram condicionados a uma série de exigências. A título de exemplo pode-se citar a busca pelo equilíbrio orçamentário, o que determinava cortes nos gastos governamentais e a privatização das empresas estatais. Ao mesmo tempo, é claro, tendo em vista a ideologia neoliberal assumida por essas instituições, era proposta a liberalização do mercado, tanto interno como externo (REGO e MARQUES, 2003).

Segundo Stiglitz (2002), as medidas condicionantes dos empréstimos foram muito severas, embora de certa forma necessárias. Para os países subdesenvolvidos, as reformas deveriam acompanhar o ritmo de formação da economia local, porém, no momento em que são impostas em troca da liberalização de um crédito voltado para cumprimento da dívida, os países acrescentam em sua agenda reformista de maneira deliberada, sem qualquer planejamento ou estrutura anterior. Como primeiro impacto dessas condições, ocorreu recessão e alta das taxas de desemprego.

Dez anos depois, em 1990, o Banco Mundial percebe a situação aguda de crise nos países subdesenvolvidos, que foi resultado das tentativas de reformas estruturais anteriores. As medidas fortemente condicionadas para a concessão de crédito acabaram resultando danos ainda maiores às sociedades “beneficiadas”. Por conta disso, o banco divulga um novo relatório alertando sobre os problemas enfrentados pelos países subdesenvolvidos em sua



inserção num sistema neoliberal. Sua principal conclusão é de que esses países enfrentavam problemas de governança (MONTIAN, 2008).

Em 1996 o Banco Mundial publica mais um relatório, chamado *From Plan to Market*, no qual discute novamente a importância da economia de mercado, principalmente nos países subdesenvolvidos. A análise se baseia em exemplos de transformações bem adaptadas nos novos moldes econômicos, como os países da Ásia, Leste Europeu e os novos países advindos da ex-União Soviética. Além de contar com as “histórias de sucesso” da transição desses países, o Banco Mundial (1996, p. 08) também sugere um modelo, passo a passo, para a modificação do perfil da atuação do Estado, deixando claro algumas observações:

- O primeiro passo é liberalizar. Isto torna possível a reforma do mercado, já que permite a livre tomada de decisões, de trocas e entradas de novos agentes no mercado. A liberalização só é possível quando os níveis de inflação e cenário macroeconômico já estão estabilizados, como medida de transparência e segurança.
- O segundo passo é deixar de maneira clara os direitos legais de posse e de contratos, para privatizar em momento posterior. Isso permite maior transparência, o que resulta na maior eficiência do mercado.
- O último passo refere-se às reformas das políticas sociais, para que elas sofram menos impactos negativos nesse processo de transição. Para isso, o Banco Mundial recomenda políticas voltadas para as pessoas extremamente pobres, promovendo educação e saúde e ajudando com políticas de inserção nesse novo modelo de mercado atual.

Esse mesmo relatório indica a inquietude do banco em relação à pobreza sem, no entanto, se preocupar com isso de forma universal, mas sim focalizada, em um determinado nicho da sociedade.

O Estado não deve apenas tomar conta das empresas, mas também deve buscar uma relação de mudança, afastando do público pobre dos sistemas de benefício universais atrelados ao trabalho, e buscando atingir o alvo principal da pobreza em crescimento. Como medir os benefícios dos pobres – seja por teste de assistência dado à receita, seja medido por indicadores de pobreza em relação à idade (em casos de bolsa às crianças), ou seja por auto-medição (como emprego de trabalhos públicos) – isso vai depender das informações de base e da capacidade administrativa das agências do governo. Em muitas transições, países com grandes setores de informalidade e capacidade administrativa limitada, a medição por indicadores de pobreza é a opção mais realista (BANCO MUNDIAL, 1996 p. 10 – tradução da autora)

Diante desse relatório, pode-se dizer que o Banco Mundial é muitas vezes enfático no que se refere à liberalização da economia. Embora diga que o Estado deva continuar presente, mesmo que seja em momentos específicos, assegurando não só ações de cunho social, o Banco Mundial deixa claro que as políticas de intervenção estatal são para ajudar a manutenção do equilíbrio de mercado, atuando nas correções das externalidades ocasionadas nessa esfera. No mesmo relatório mostra-se o interesse na construção de uma transição de um governo de tipo mais intervencionista para um com papel mais regulador, e que isso, em um primeiro momento, resultaria em um alto custo, mas esse seria decrescente ao longo do tempo, na medida em que a eficiência do mercado se impusesse. Ressalta-se ainda a necessidade das escolhas individuais, chamando atenção para a liberdade como resultado de uma série de negociações que passam a fazer parte do processo proposto. Além disso, entende-se que, quando o Banco Mundial propõe que o Estado acrescente em sua agenda políticas voltadas ao público jovem, está de certa forma desconsiderando as pessoas mais velhas ou desempregadas que não conseguiram “se adaptar” ao novo modo de governo neoliberal.

É interessante notar que já em 1992, o Banco Mundial havia dedicado todo um relatório para insistir que o principal problema dos países subdesenvolvidos relacionava-se à questão da governança. Em “*Governance and Development*”, o Banco define que essa questão engloba a administração do setor público, bem como o seu desenvolvimento, o *accountability* e sua transparência. Era defendido que se a lucratividade do setor produtivo não resultava em uma diminuição da pobreza, mas sim devido à ausência desses requisitos do setor público.

Em relatórios anteriores, o Banco sempre priorizou as bases do setor produtivo como principal mecanismo de combate à pobreza, embora muitas vezes associados ao controle da natalidade. Porém, como isso não se concretizou, o Banco passou a defender que o problema estava ligado à governança. Para um melhor desempenho do setor público era necessário reduzir os gastos e aumentar sua eficiência. Para resolver os problemas de *accountability* e de transparência, o Banco Mundial insere a importância da presença da sociedade civil no seu controle, incentivando a participação por meio de ONGs, bem como sindicatos e organizações profissionais. Desta forma estaria garantindo que os recursos fossem destinados ao combate específico da pobreza, alocado de forma mais eficiente pela sociedade do que pelas próprias mãos do Estado. Ao mesmo tempo, as responsabilidades pelas decisões individuais são transferidas aos indivíduos e, como elas podem afetar suas vidas, na medida em que reforça o conceito de liberdade, isso poderia ser um caminho possível para resolver o problema de governança, e conseqüentemente, da pobreza. Porém, isso significa que o risco velhice e a

garantia dos cuidados com a saúde seriam também de sua responsabilidade, deixando de existir, portanto, a proteção social solidária fruto da universalidade e da repartição dos deveres e dos direitos sociais entre os membros da sociedade e mesmo entre gerações.

Segundo o Banco Mundial, as políticas voltadas para o crescimento teriam impacto diferente na diminuição da pobreza dos países exatamente devido a questões de governança. Mesmo que o nível de pobreza tenha diminuído, a desigualdade social muitas vezes se agravou na medida em que a renda já estava mal distribuída (BANCO MUNDIAL, 2000).

Alguns anos mais tarde, em 2002, o Banco Mundial publica o relatório *Empowerment and Poverty Reduction*, introduzindo novos argumentos para estimular a redução da pobreza e das desigualdades sociais. Ele assume que existe uma metamorfose da figura do pobre, porém diferente da visão analisada por Castel. As questões relacionadas à pobreza deixam de ser um problema a ser resolvido pelo Estado e dão espaço para uma discussão na esfera micro, na qual os mecanismos de escolhas individuais dão as mesmas chances a qualquer indivíduo de se inserir na sociedade. O banco denomina esse processo de *Empowerment*, como se houvesse uma classe pobre que se engajaria para reivindicar governança, transparência e que fosse capaz de assumir decisões, assim como os riscos atrelados a ele. Isso dá um novo ânimo ao mercado e também aos investidores.

O novo posicionamento do Banco Mundial fundou-se na valorização das escolhas individuais, tendo como base Amartya Sen, economista que desenvolveu inúmeras pesquisas nessa instituição, dentre elas o indicador de desenvolvimento humano. A teoria das escolhas individuais é absolutamente coerente com a idéia de descentralização das políticas públicas, da liberalização e de um sistema de livre mercado.

Por conta deste motivo, as políticas de transferência de renda tornaram-se importantes para o desenvolvimento dos países com altas taxas de desigualdade social, como já mencionado anteriormente, o papel do Estado seria restrito às pessoas que não se “adaptaram” ao novo sistema neoliberal.

Outra instituição importante que surgiu no mesmo período do Banco Mundial foi a Comissão Econômica para América Latina e Caribe, a Cepal. A organização, vinculada à Organização das Nações Unidas, é voltada a estudos de desenvolvimento comum entre seus países membros, para promover e permitir possíveis relações econômicas entre seus países, bem como a relação do bloco com os demais países ou blocos.

A visão da Cepal em relação à formação da pobreza também deriva de problemas de cunho estrutural, mas de maneira diferente da defendida por Robert Castel. Para essa organização, a pobreza dos países membros tem origem nos problemas de desemprego típico

de economias subdesenvolvidas, em que há uma demanda de baixo dinamismo de uma mão-de-obra precária, moldada numa inserção desigual do comércio internacional, chamada de primário exportador.

Segundo Salm (Op. cit.), a produtividade marginal do trabalhador característica dos países subdesenvolvidos, em sua fase de economia primária exportadora, era praticamente zero, ou mesmo negativa, já que a unidade familiar desde o início da sua colonização pertencia a um sistema de agricultura extensiva. Nesse período, a demanda por mão-de-obra era bem reduzida e praticamente impossível de absorver a enorme disponibilidade de indivíduos que pertenciam a setores ainda mais atrasados. Era o sistema de *plantation* e a mão-de-obra excedente criada neste tipo de organização foi designada por Sir Arthur Lewis, citado por Salm, como a “oferta ilimitada de mão-de-obra”, conceito semelhante ao de Marx, ao se referir ao exército industrial de reservas. Dessa forma, na economia primária exportadora, o salário é determinado pela renda média do camponês que conseguia um emprego, o que justifica o perfil da má distribuição de renda nos países subdesenvolvidos, desde seu início.

Considerando essa realidade, a Cepal propõe como necessária a promoção de reformas em um âmbito estrutural, fazendo com que houvesse uma dinamização da demanda de mão-de-obra. Para isso ela apresenta o processo de substituição das importações e reformas estruturais, que rompessem o ciclo de dependência com os países do centro ou desenvolvidos.

Porém, essa maneira estrutural da formação da pobreza construída pela Cepal fica cada vez menos evidente na década de 90 em diante. Em 2000 é publicado o relatório o *Panorama Social para América Latina 1999-2000* em que se expõe uma série de explicações e medidas necessárias para combate à pobreza. Segundo o relatório, o resultado dos altos índices de desemprego se justifica pela política instável dos anos 90 e para realizar o reparo dessas conseqüências é necessário o aumento de tributos sobre os mais ricos para, desta forma, melhorar as condições de ensino e saúde pública.

Os números apresentados nesse relatório chegam a ser alarmantes; estima-se que 45% da população da América Latina neste período estavam abaixo da linha da pobreza. A situação de vulnerabilidade era explicada pela degradação dos serviços de saúde, educação, bem como o aumento do trabalho informal e o enfraquecimento dos sindicatos. Para amenizar essa situação social precária, formada na década de 90, era necessário melhorar as condições dos serviços públicos garantidos por direito universal e aumentar a solidariedade entre as pessoas, o que significa o aumento da carga tributária entre os mais ricos.

Marques e Mendes (2000, p.A-13) questionam essa solidariedade que vai de encontro com as instituições internacionais. O crescimento dos impostos não necessariamente levaria a um aumento dos serviços públicos. Seriam necessários, segundo os economistas, planos de controle de qualidade na educação e na saúde, além de projetos que assegurassem a contratação formal dos trabalhadores.

Em 2006, em um mundo com menos vulnerabilidade aparente, a Cepal publica um novo relatório referente ao combate à pobreza. Nesse estudo estão presentes as iniciativas dos programas de transferência de renda, analisados com cautela. Em sua publicação de *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, desse ano, mostra-se a importância relativa do sucesso dos programas, principalmente quando se refere ao programa implementado no Brasil e no México. Nesse relatório a Cepal afirma que as políticas condicionadas de transferência de renda assumem a premissa que os mais pobres, recebendo o benefício em dinheiro, teriam condições de encontrar oportunidades suficientes, já que não as têm devido às situações adversas que se apresentaram em sua formação. Os programas pressupõem que, fornecidas as transferências e dadas as condições para a inserção do pobre, haveria um bom resultado, o que articula, desta forma, as políticas de curto prazo com longo de prazo. Mas para os programas terem resultados positivos é necessário que incluam condicionalidades às famílias beneficiadas, tais como a presença da criança na escola e seu acompanhamento na área da saúde. Porém, antes de exigir as condicionalidades, a Cepal reforça o importante papel das instituições governamentais em melhorar as condições desses serviços.

Sem mais, o condicionamento dos benefícios pode ter efeitos contraditórios, não previstos na etapa de formulação dos programas, que podem repercutir negativamente no bem estar das famílias, seja por desconhecimento, seja por problemas de difusão das regras de operação ou também pelas condições que são demasiadamente restritas (CEPAL, 2006 p.172).

Dessa forma, se o programa se limitar apenas à transferência de renda, sem dar reais condições de inserção da população pobre na sociedade, isso teria um efeito contrário, constituindo apenas em um prolongamento da pobreza. Para a Cepal, portanto, é possível integrar os pobres e os muito pobres na sociedade capitalista periférica, desconsiderando qualquer possibilidade dessa pobreza integrar e mesmo reforçar as condições de reprodução da riqueza dessas economias.

Por outro lado, quando a Cepal considera que os mecanismos de transferência de renda, com essas condicionalidades e com a melhoria anterior dos serviços de saúde e

educação pública, permitem um aumento na transparência da gestão pública, bem como uma melhora de sua legitimidade junto à opinião pública, ela está concordando com uma das preocupações explicitadas pelo Banco Mundial, isto é, com a necessidade de haver transparência das ações do setor público (CEPAL, 2006).

### 1.3 Conclusão

Neste capítulo discutiu-se a formação da pobreza de acordo com a concepção de Robert Castel. A sua formulação tem como eixo o entendimento de que, na sociedade capitalista, a inserção dos excluídos ocorre via mercado de trabalho, como se isso fosse a garantia principal da sua filiação à sociedade e uma possível solução para diminuir os problemas relativos à pobreza. No entanto, essa idéia difundida pela ideologia capitalista não tem correspondência com a realidade. Isso porque os que estão fora do mercado de trabalho contribuem para manter esse sistema em funcionamento, sustentando a manutenção dos baixos níveis de salários e impedindo que manifestações da classe trabalhadora ocorram. O desemprego é inerente ao sistema e achar que isso é algo externo ao capitalismo é o mesmo que fazer uma leitura deformada ou até mesmo idílica sobre ele.

Portanto, para Castel, a pobreza é estrutural na sociedade, necessária para a manutenção do sistema capitalista. Não é por acaso que o pobre tem seu caráter caricato transformado, saindo da condição da vagabundagem, como era classificado na Europa do século XIX, para algo integrante de uma sociedade que se mantém com altas taxas de desempregos e baixos salários. À aceitação da pobreza veio somar-se a diminuição da ação dos programas de proteção social universais, conquistados em momento único na história, no chamado *Welfare State*. Neste período, o principal eixo da acumulação do sistema capitalista se realizava na esfera produtiva, dada a combinação singular entre a classe dominante e os trabalhadores. A necessidade da formação de um mercado consumidor em massa vinha atrelada à criação de uma classe trabalhadora consumidora que, entre outros fatores, resultou em baixas taxas de desemprego no período dos trinta anos gloriosos. Sob essas condições, a classe trabalhadora sentiu-se confortável para fazer reivindicações sociais em seu favor, como a limitação da jornada de trabalho, o aumento de benefícios sociais e a implantação de direitos relacionados à velhice, doença, desemprego, entre outros. Era o início da construção e desenvolvimento dos sistemas de proteção social universais.

A acumulação capitalista baseada no capital produtivo entra em crise em meados da década de 1970, quando começam a ocorrer mudanças. A combinação única entre os

trabalhadores, os capitalistas e os Estados, por alguns chamados de “compromisso keynesiano”, permitiram um acúmulo abundante de taxa de lucro que permaneceu na produção durante todo esse período. No momento em que a perspectiva de lucro passou a diminuir (BOYER, 1984), esse modo de produção entra em crise, embora somente na década de 1980 tenham ocorrido as reformas que permitissem que outro segmento do capital se impusesse (CHESNAIS, 2005). Já que a perspectiva de lucro junto ao setor produtivo apresentava problemas, era necessário outro destino para o ganho extraído pelo capital, o que acelerou a mudança do eixo do interesse capitalista, migrando de esfera produtiva para a do mercado financeiro.

O Estado também sofreu, diante dessa mudança no sistema econômico, uma transformação da sua forma de atuação. No campo das políticas sociais, suas ações foram limitadas ao enfrentamento da pobreza e às políticas focalizadas, apesar de que, não necessariamente, a correlação de forças permitiu que os sistemas de proteção social construídos no período anterior fossem varridos. Contudo, as reformas por eles sofridas e a ênfase nas políticas focalizadas tinham, entre outros motivos, o interesse do capital privado fazer da saúde e da previdência seu campo de acumulação. Ao mesmo tempo, principalmente no campo da aposentadoria, ficou clara a intenção de incentivar os fundos de pensão privados, particularmente vinculados ao capital financeiro.

No campo da pobreza, a solução encontrada pelo Estado, muito influenciada pelas instituições internacionais que estavam em voga neste período, foram os programas sociais de transferência de renda. Paralelo a isso, o padrão de proteção social universal é colocado em questão, o número de desempregados atinge nível nunca antes visto e a desigualdade social aumenta, tanto nos países da periferia como do centro (ou de subdesenvolvidos e desenvolvidos). Por isso, a necessidade de atuação do Estado vê-se limitada a atender ao novo contingente de pessoas excluídas dos meios de produção.

Os programas de transferência de renda têm como objetivo a integração de famílias pobres, e extremamente pobres, na sociedade. Utiliza-se de um mecanismo de troca, em que o dinheiro é fornecido como elemento condicionado às contrapartidas, que variam de acordo com o programa estabelecido pelos governos. Tais condições são diferentes entre os países, sendo que nos mais desenvolvidos, como na França, a inserção atinge os indivíduos que estão fora mercado de trabalho. Para os países subdesenvolvidos as questões de inserção estão relacionadas a fatores extremos da desigualdade social, sendo requisitadas como contrapartida determinadas exigências na área da saúde e na área da educação dos filhos das famílias beneficiadas.

A formulação deste tipo de programa acaba agradando inúmeras pessoas de diferentes classes sociais. Sem dúvida, a população beneficiada diretamente é a maior defensora dos programas condicionais de transferência de renda, já que auferem um aumento em seu orçamento. A classe dominante também enxerga a ação com bons olhos, pois dando educação e saúde básica aos beneficiários, também estariam dando condições reais de inserir os pobres no mercado de trabalho.

Não há dúvida sobre a importância dos programas emergenciais para o combate à pobreza; além do que o acesso à educação e à saúde é uma questão de cidadania. Se existem pessoas que não têm acesso a eles, devem-se buscar meios para facilitá-lo. Por outro lado, existe um cuidado ao tratar das políticas emergenciais como algo permanente. Se o programa pretende combater a pobreza, ele se encerraria em seu meio, mas não é esse o quadro que vem ocorrendo nos últimos anos com o número de beneficiários dos programas de transferências condicionadas. Isso porque eles não combatem as formas estruturais de filiação do indivíduo à sociedade. A pobreza é resultado de um longo processo acelerado pelas mudanças de eixo do funcionamento do capitalismo, quando a valorização do indivíduo se tornou necessária para garantir a eficiência do funcionamento do mercado. As pessoas que não conseguiram adaptar-se ao modelo econômico foram expulsas da sociedade da forma mais perversa: pelo emprego e, conseqüentemente, pela renda. Com isso, o indivíduo, base do capitalismo, não tem acesso ao consumo, ou somente o tem de forma restringida. Na medida em que o consumo aparece como a forma de prazer imediato (HARVEY, 2006), sua indisponibilidade aparece como a forma mais excludente possível, como a negação daquilo que o sistema apregoa como seu bem maior.

Por isso é preocupante a análise feita pelo Banco Mundial, pois a afirmação da continuidade de um sistema que valorize a liberalização e o indivíduo apenas reforça a estrutura social que cria e recria as condições da pobreza. O programa de transferência de renda, por ele defendido, é importante e eficiente nas ações de diminuição da pobreza, no entanto ele não mostra os meios para que uma diminuição ocorra. Ao contrário, estimula ainda mais a reprodução dos sistemas de mercado que não libertam os pobres de sua condição.

O Banco Mundial também propõe a valorização do indivíduo pobre, como se ele, a partir da renda auferida, determinaria suas escolhas em iguais condições a outros indivíduos. Isso, de acordo com a mesma instituição, promoveria a eficiência econômica, já que todos tenderiam a maximizar sua utilidade diante do dinheiro recebido, bem como a transparência e



controle necessário para o desenvolvimento social. Porém, não é analisado que a renda transferida às famílias pobres se limita ao necessário para sua manutenção e reprodução.

O fortalecimento do chamado terceiro setor pelo Banco Mundial também é importante de ser analisado, principalmente porque os sistemas de proteção estão sendo questionados a partir da defesa dos princípios neoliberais. O aumento da desigualdade social e da pobreza relativa no cenário exposto acabou transferindo para determinados grupos a incumbência da inserção do “desfiliado” na sociedade, tal como diz Castel (Op. cit.). A responsabilidade por desempenhar a função de executar ações e serviços, de cunho assistencialista, que auxiliem o indivíduo e/ou a família a se “incluir” na sociedade fica cada vez mais restrita às ONGs, muitas vezes sustentadas pelo capital privado.

A proliferação das ONGs é apoiada pelo Banco Mundial, uma vez que alivia a responsabilidade do Estado, terceirizando programas e projetos sociais que deveriam estar a cargo do poder público. Além disso, vale lembrar que as ONGs estão sujeitas às incertezas do mercado, o que pode prejudicar a continuidade de um programa específico. Em outras palavras, na medida em que as empresas transferem recursos às ONGs, posto que possam usufruir de redução tributária, uma desaceleração da economia necessariamente diminuirá o volume das transferências a elas dirigidas.

A linha de pensamento da Cepal mostra algumas diferenças em relação ao estudo feito pelo Banco Mundial. A instituição latina acredita que o problema da pobreza seja de cunho estrutural, porém não advinda por causa da introdução de um Estado Neoliberal, mas sim por uma conta da história típica que os países subdesenvolvidos sofreram na formação de suas economias. As taxas de desemprego, mão-de-obra precária, baixas relações de troca entre os países mostram as diferenças da construção histórica dos países chamados primário exportador. Neste sentido, a Cepal acredita que é necessária a introdução de políticas direcionadas ao pobre, mesmo porque os dados sociais fornecidos pela instituição são alarmantes. A introdução das políticas focalizadas é sugerida pela Cepal como uma possibilidade de erradicação da pobreza, embora reforce a necessidade de expansão do sistema de proteção social e das estruturas que dão origem à pobreza.

Com este pensamento, cabe avaliar se os programas de transferência de renda estão sendo de fato uma medida efetiva de combate à pobreza. No próximo capítulo, são analisadas as iniciativas feitas na América Latina neste sentido, verificando mais especificamente Argentina, Chile, Uruguai e México e por último o Brasil.

## **CAPÍTULO 2: DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA EM ALGUNS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA**

As políticas públicas de inserção passaram a fazer parte da agenda política global a partir do final da década de 80, conforme Castel (2008, p. 544). Segundo a expressão de Castel, houve um “inchaço da categoria de inadaptados sociais (...) que circunscreve uma população residual por subtração em relação às novas coerções, aliás não definidas, da sociedade moderna”. Ainda segundo o autor, a consciência deste problema na década de 70, marcada pelo crescimento global, leva a um recuo das políticas integradoras globais e aumenta o tratamento para as “populações com problema”, o que não impede, porém, o avanço social e a expansão do progresso. É neste momento, de definição da existência desta “população com problema”, que a questão da inserção inicia-se, marcando uma política que a princípio parece provisória, só que no entanto mostra-se como típica da economia moderna.

A introdução do novo regime neoliberal acabou atingindo não só os países em desenvolvimento, como também muitos países do continente europeu e americano. Os primeiros relatórios sobre o tema saíram no início dos anos 80, na França. O problema estrutural, citado também por Castel em capítulo anterior, acarretou em um enorme contingente de pessoas destituídas de trabalho, o que pressionou o sistema de arrecadação do governo e, conseqüentemente, o sistema de proteção social universal. Foram aplicados a partir de 1990 inúmeros programas voltados para a reinserção da população ao trabalho, bem como políticas de transferência direta de renda voltada para um público específico.

Neste capítulo são analisados os programas implementados nos países da América Latina, mais especificamente os da Argentina, Chile, Uruguai e México. A existência dessas políticas apenas comprova que sua adoção constitui uma tendência geral ou global.

### **2.1 Os programas de transferência de renda na América Latina**

No final da década de 80 e início da de 90, os países da América Latina passaram por um processo de reestruturação político e econômico bem semelhante entre si. Saíram de uma crise política, deixada sobre comando militar, e viviam em uma crise econômica um tanto quanto perturbada no que diz respeito à inflação, desigualdade social e enormes dívidas externas contraídas na década de 70. Era a transição para um período democrático. Tanto Argentina, como Uruguai, Chile, Brasil e México passaram por problemas de altas taxas de inflação na década de 80 e início da de 90, atingindo patamares acima de 100%, com exceção

feita ao Chile, que teve a suas altas taxas de inflação nos anos 70 (BRESSER PEREIRA, 1986 p. 4).

Ao se comparar os programas de transferência de renda dos países desenvolvidos com aos dos países em desenvolvimento, nota-se a explícita diferença dos problemas a serem sanados pelos governos vigentes. O programa Bolsa Família, por exemplo, tem como objetivo principal garantir a segurança alimentar e educacional das famílias pobres, o que se assemelha ao programa do México *Oportunidades*. Esses tipos de programa fornecem suporte emergencial à população pobre e isso se difere das políticas realizadas nos países desenvolvidos, como na França e na Espanha, em que o programa relaciona-se com o problema do desemprego.

As formas de financiamento das políticas de transferência de renda na América Latina também são outras. A presença do Banco Mundial e da Organização das Nações Unidas é nítida nesses países, atuando muitas vezes como viabilizadora concreta dos projetos, o que colaborou para reforçar a tendência de adoção deste tipo de programa no final da década de 90 pelos países em desenvolvimento (HANDA e DAVIS, 2006).

A ajuda destas instituições internacionais na América Latina nas décadas de 80 e 90 deve-se à delicada situação dos indicadores de desigualdade social e do aumento da taxa de desemprego, cujas taxas eram cada vez piores nos países América Latina, como pode ser observado na tabela 1. Se em 1980 a taxa média de desemprego urbano era de 6,2%, em 2000 a taxa média foi de 10,4%. O mesmo pode ser dito em relação aos indicadores de desigualdade de distribuição de renda na área urbana (tabela 2). O primeiro quintil analisado representa a quantidade de renda que os 20% da população mais pobre detêm da renda nacional. Já no último quintil (coluna 5) representam-se os 20% mais ricos dos países da América Latina - e, observando a tabela 2, essa parcela detém mais de 50% da renda nacional do país.

Tabela 1: Taxa de desemprego urbano (CEPAL) (Taxa anual média)

País			Anos					
			1980	1985	1990	1995	2000	2005
<b>Argentina</b>			2.6	6.1	7.4	17.5	15.1	11.6
<b>Brasil</b>			6.3	5.3	4.3	4.6	7.1	9.8
<b>Chile</b>			11.7	17.2	9.2	7.4	9.7	9.2
<b>México</b>			4.5	4.4	2.7	6.2	3.4	4.7
<b>Uruguay</b>			7.4	13.1	8.5	10.3	13.6	12.2
<b>América Latina e Caribe</b>			6.2	7.3	5.8	10	10.4	9.1

Fonte: [A] CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: División de Desarrollo Económico.

Tabela 2: Distribuição de renda na área urbana por quintil  
(Porcentagem da renda nacional total)

País/ Anos	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
<b>ARGENTINA</b>					
1990	4.2	8.2	12.6	20.1	54.9
2005	3.4	7.8	12.3	19.3	57.2
<b>BRASIL</b>					
1990	2.4	5.6	9.7	17.5	64.8
2005	2.6	5.9	9.9	16.8	64.8
<b>CHILE</b>					
1990	3.6	7.1	11.2	18.4	59.6
2000	3.5	6.9	10.9	17.7	60.9
<b>MÉXICO</b>					
2005	4.8	8.4	12.3	18.8	55.6
<b>URUGUAI</b>					
1990	5.1	9.4	13.7	19.9	51.9
2005	4.8	9.2	14.1	21.2	50.7

Fonte: [A] CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: División de Estadística y Proyecciones Económicas. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

A entrada de recursos internacionais para aliviar a tensão social gerada nessas últimas décadas foi mais visível em 2000, quando o Banco Interamericano de Desenvolvimento declarou apoio a diversos países, muitas vezes sob a forma de empréstimo. Os beneficiários são a Argentina (Plan Familias, 2002), Brasil (Bolsa Escola em 2001 e Bolsa Família em 2004)<sup>7</sup>, Chile (Chile Solidario, 2002), Colômbia (Familias en Acción, 2001), Costa Rica (Superémonos, 2000), El Salvador (Red Solidaria, 2005), Equador (Bono de Desarrollo Humano, 2001), Honduras (Programa de Asignación Familiar - PRAF, 2008), Jamaica (Program of Advance in Health and Education- PATH, 2001), México (Progres/Oportunidades, 1997), Nicarágua (Red de Protección Social, 2000), Panamá (Red de Oportunidades, 2006), Paraguai (Tekoporã e Ñopytyvo, 2005), Peru (Juntos, 2005), República Dominicana (Solidaridad, 2005) e Uruguai (Ingreso Ciudadano, 2005).

Neste trabalho serão apenas contemplados os programas de 5 países selecionados de acordo com a abrangência, resultados e semelhança entre as Histórias dos países.

<sup>7</sup> Embora os recursos das transferências dos Programas Bolsa Escola e PBF sejam federais, o BID disponibiliza em seu site informações sobre repasse de verbas que ajudam a promover o combate à pobreza e ao desenvolvimento sustentável.

## 2.2 O programa na Argentina: *Plan Familia*

O programa de transferência condicionada na Argentina, segundo Cruces, Epele e Guardía (2008, p. 7) em muito se assemelha aos dos demais países da América Latina. O *Plan Familias* é direcionado à população extremamente pobre e exposta à alta vulnerabilidade econômica e social, recebendo para isso um subsídio monetário que complementa a renda familiar e ajuda na alimentação, na compra de medicamentos, nos cuidados com a higiene e a apoio no educacional.

Apesar da Argentina contar com um sistema de proteção social bem antigo, como o sistema previdenciário, assistência familiar e seguro desemprego, tal aparato social parece não ser mais suficiente frente a uma sociedade em que a maioria dos trabalhadores não estão no mercado formal de trabalho, condição essencial para a participação do sistema de seguridade social no país.

A preocupação da Argentina neste assunto se consolidou com a forte depressão que atingiu o país no ano de 2001 e 2002. Tal foi o aprofundamento da crise que o país considerou essa data como um marco de inflexão para os cuidados com o tema da pobreza até então pouco evidente. A taxa de pobreza urbana teve um acréscimo nesses 2 anos de quase 20%, saindo de 33,4% para 53% de pessoas e a taxa de extrema pobreza que estava em 9% também teve um acréscimo para 24,8%, ou seja, quase um quarto da população da área urbana da Argentina não contava com uma renda suficiente para cobrir os gastos com a alimentação. No segundo semestre do ano de 2003, com a instauração do primeiro plano de transferência de renda, o chamado *Jefas y Jefes de hogar desocupados*, os números começaram a se reverter. Já no ano de 2005 os índices de extrema pobreza caíram para 12,2% e o de pobreza para 33,8%, segundo o relatório feito pelos autores mencionados, publicados pela Cepal. Entre os anos de 2002 e 2006, segundo este mesmo relatório, cerca de 9 milhões de pessoas saíram da pobreza, sendo que a Argentina foi um dos países da América Latina que obteve sucesso no combate à pobreza, nesta época.

Como expresse anteriormente, a proteção social argentina se baseava apenas no vínculo formal do cidadão ao trabalho e ainda as políticas sociais da seguridade social são asseguradas por Lei e sustentadas pelas contribuições dos trabalhadores e dos empresários calculados sobre o salário. Existem também programas sociais voltados para as pessoas que não contribuem, tal como o benefício de aposentadoria, mas esses se limitam à população que por alguma razão maior deixam de contribuir ao sistema.

De acordo com o relatório da Cepal, além da crise no final dos anos 90 e início dos anos 2000, a Argentina também passou por outra crise nos anos oitenta que obrigou o país a destinar políticas sociais aos grupos mais vulneráveis de sua sociedade<sup>8</sup>. O primeiro programa criado pelo governo argentino foi o de 1984, mediante o diagnóstico da pobreza estrutural feito pelo Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC). Nessa oportunidade, foi realizado um plano para cobrir 5,60 milhões de pessoas, cerca de 20% da população total do país.

Segundo Cruces, Epele e Guardia, nos anos 80 já existiam alguns programas voltados à população mais pobre, como o dirigido à maternidade e ao incentivo aos estudos, porém eles não eram significativos em termos de abrangência da população. De acordo com os autores, houve uma tendência mundial para a introdução desses tipos de programas, anos mais tarde:

Por outro lado, a transformação progressiva da política social argentina não se dá de forma isolada, sendo produzida num clima internacional em que começa a enfatizar a importância de contar com a informação estatística sobre a pobreza e em que focalização começa a ganhar terreno dentro da estratégia de intervenção social (CRUCES, EPELE E GUARDIA, 2008, p. 14 – tradução da autora)

De acordo com mesmo relatório, as modificações das políticas sociais ocorridas na Argentina, nos anos 90, fizeram com que os programas sociais fossem voltados apenas para um grupo específico da sociedade, uma vez que o Estado tinha como objetivo modernizar e racionalizar suas ações para aumentar sua eficiência e sua eficácia. Em 1994 esse processo de focalização das políticas sociais se fortalece, dando origem a uma Secretaria de Desenvolvimento Social e ao Sistema de Informação, Monitoramento e Evolução dos Programas Sociais (SIEMPRO); esse último cumpria com o objetivo de avaliar os programas em todo país que fossem relacionados ao combate da pobreza estrutural.

Em 1991 o governo criou o seguro desemprego e instaurou um Fundo Nacional de Emprego (FNE), que possibilitou a criação do programa voltado para pessoas desempregadas, desvinculando o laço que existia entre as políticas sociais com o emprego. O *Plan jefas y jefes de hogar desocupados* é como destaque desta iniciativa, tanto devido a sua abrangência, como por sua eficiência.

No final dos anos 90 e início dos anos 2000, a Argentina passou por uma série de problemas econômicos e sociais. Isso gerou uma pulverização de programas sociais focalizados de caráter emergencial, como aqueles voltados à maternidade infantil, nutrição e

---

<sup>8</sup> Assim como Brasil, Uruguai e México, essa crise ocorreu pela restrição do crédito externo e pelo esgotamento do modelo de substituição de importação, de acordo com Cruces, Epele e Guardia, 2008.

programa de solidariedade na educação, todos com apoio do BID. No governo de Fernando de La Rúa (1999-2001) foram criados, ainda, novos programas de transferência de renda inspirados no *Oportunidades* do México, que será explicado mais adiante. O *Solidariedad*, política de transferência condicionada, se diferenciava dos programas dos outros países dado o condicionante do trabalho, além das contrapartidas tradicionais exigidas na área da saúde e educação. Porém, este programa não foi bem sucedido na época por falta de controle e planejamento para sua efetivação, tais como seleção geográfica e critérios para focalização, e logo foi desativado ao receber resultados negativos na experiência.

Em dezembro de 2001 o país estava no ápice da crise econômica que vinha se arrastando desde o final dos anos 90, o que resultou na renúncia do presidente De la Rúa, junto com todo seu gabinete. Foi decretado estado de emergência pública no aspecto social, econômico, administrativo e financeiro, fato que levou ao fim do regime de convertibilidade cambial e, como consequência, a imensa diminuição do poder de compra e o aumento dos indicadores de pobreza, que atingiram quase a metade da população, segundo os indicadores do INDEC.

O estado de emergência impulsionou ainda mais a criação de programas temporários para amenizar os efeitos da crise, destacando-se neste momento os planos alimentares, de retenção escolar, de saúde preventiva e a continuação do programa *Plan jefas y jefes de hogar desocupado*, que cobria cerca de 20% do país.

O programa *Plan Familias* foi introduzido apenas em 2005 pelo Ministério do Desenvolvimento Social. Seu objetivo é o de promover a proteção e a integração social das famílias que se encontram em situação de extrema pobreza e que possuem problemas em relação à educação, saúde e desenvolvimento de capacidades técnicas que acabam impedindo o exercício dos direitos básicos. Esse benefício surgiu com o objetivo principal de agregar os dispersos programas sociais existentes na Argentina e principalmente englobar o então maior programa de transferência de renda do país, o *Plan jefas y jefes de hogar desocupados*.

Em sua primeira fase o programa atingiu cerca de 500 mil famílias em 2007, alocadas nos 416 municípios mais pobres do país; porém o programa pretende atingir cerca de 700 mil famílias até o final do ano de 2009. O benefício é concedido ao chefe de família, preferencialmente a mulher, que possui um grau educacional abaixo do segundo nível completo e que tenha mais de 2 filhos menores de 19 anos (exceção feita às famílias que possuem filhos com deficiência física, quando não há limite de idade). O benefício básico mensal concedido é de \$155,00 pesos argentinos por família, com uma variação de \$30,00 pesos argentinos por filho, o que pode chegar até o teto de \$305 pesos argentinos, caso a

família tiver mais de 6 filhos. A família que ultrapassar esse número de filhos pode ter o direito de solicitar o sistema de pensão não contributiva. Para ter uma noção de paridade de poder de compra, uma cesta básica custava \$444,04 pesos argentinos (INDEC), em 2007. Ao comparar com os programas de transferência condicionada na América Latina, a Argentina é o país que possui benefício com o maior valor pago às famílias e que permite a maior variação em relação ao número de filhos na família.

As contrapartidas para receber o benefício se assemelham às dos demais programas de transferência condicionada da América Latina, como o cartão de vacinação em dia, controle de pré-natal às mulheres grávidas e regularidade escolar às crianças. Além do benefício estipulado acima, é oferecido uma bolsa de estudos de \$50,00 pesos mensais para facilitar o término dos estudos e incentivar a formação profissional do jovem da família participante do programa, desde que ele se engaje em atividades extra-escolares.

As principais diferenças entre o *Plan Familia* e o *Plan jefas y jefes de hogar desocupados* são o valor do benefício (maior para as famílias em situação de extrema pobreza) e a composição familiar. A contrapartida exigida pelo governo também se diferencia entre os dois planos, sendo que o *Plan jefas y jefes de hogar desocupados* destina-se à inserção do cidadão no mercado de trabalho, um dado de difícil acompanhamento, quando comparado ao *Plan Familia*, na qual o controle é feito pelos postos de saúde e escolas. O *Plan jefas y jefes de hogar desocupados* é voltado para o público que está fora do mercado de trabalho; já o *Plan Familias* é extremamente focalizado, sendo o seu ingresso definido pela renda. O problema que surge é o critério que o governo utiliza para definir quais as pessoas que estão desempregadas, quais são aptas ao trabalho e quais não são. Esta dúvida muitas vezes gera uma discriminação, uma vez que 90% dos receptores do benefício das transferências do *Plan Familia* são mulheres.

*Plan jefas y jefes de hogar desocupados* destacou-se no país por ser um programa que atingiu um grande número de beneficiários, sendo ele garantido pela lei de inclusão social. A sua adesão foi tão alta no período de crise que, por conta dos gastos do governo em 2003, o governo teve que cessar a entrada de novos beneficiários. O programa continua ativo, porém limitado às famílias que entraram antes deste período. O benefício concedido pelo governo é de \$150 pesos argentinos para famílias com mais de um filho em idade escolar, estando os chefes de família em situação de desemprego. No início o programa tinha um caráter emergencial, previsto para terminar no final de 2002. Seu fim foi prorrogado por 3 vezes, até ser substituído gradualmente pelo *Plan Familias* a partir de 2007.



Os resultados obtidos pelo *Plan Familias* ainda são poucos. O governo comemora a introdução de novas famílias no programa, no entanto dados relativos à superação da pobreza são obtidos ainda por meio de simulações. O relatório da Cepal de 2006 indica que o programa pode ajudar a diminuir a pobreza extrema, uma vez que combina políticas de curto prazo aliadas às de longo prazo, mediante as condicionalidades existentes para ser beneficiário do programa. O *Plan Familias* se diferencia dos programas anteriores por seu caráter nacional e por estar focalizado nas pessoas na faixa de pobreza. Por conta desse motivo, as simulações feitas no relatório mostram que o programa é efetivo no combate à pobreza e até mesmo na elevação dos níveis educacionais.

Para terminar, vale destacar que os programas de transferência de renda condicionada impõem o comprometimento do governo em oferecer um serviço de qualidade na área da saúde e educação, o que auxiliará na superação dos problemas nos serviços públicos.

### **2.3 O programa no Chile: *Solidário***

O Chile é considerado o país com menor índice de pobreza e extrema pobreza na América Latina. Desde a reforma feita pelo governo chileno em 1990, os números de pobres, principalmente os dos centros urbanos, diminuíram visivelmente. Segundo Sabatini, Campos, Cáceres e Blonda (2006), o número oficial de pobres não apenas abaixou, bem como também aumentou a posse de bens e acesso aos serviços públicos do país. Segundo eles, isso foi acompanhado pela ausência das pessoas conseguirem empregar suas capacidades em projetos de vida e desenvolvimento pessoal, o que acabaria contradizendo as idéias de liberdade de escolha desenvolvida por Amartya Sen. Esses pesquisadores enfatizam a formação de uma nova pobreza, não evidenciada nos indicadores atuais. Para eles, a informalidade do trabalho e a sua precarização mostraram a composição e a formação de uma nova “classe” de pobres, sujeitas sempre às incertezas derivadas da vulnerabilidade das políticas sociais no Chile.

Porém, apesar deste novo tipo de pobreza estrutural que se forma no país, o Chile aparece como uma exceção na América Latina. Seus indicadores de pobreza são relativamente baixos em comparação aos demais países, contando com uma população de apenas 16% de famílias em situação de pobreza no ano de 2004 nos centros urbanos, sendo que o crescimento habitacional dentro desta área se deu de forma estruturada e com a formalidade legal necessária. Para esses autores, a melhora dos indicadores é notada não apenas nos centros urbanos, o que pode ser fruto da modernização e desenvolvimento instaurado no final dos anos 90 mais estruturado, que começa a dar resultados nos dias de hoje.

Os indicadores sociais dos Censos realizados entre 1990 e 2000 apresentaram melhorias significativas no setor social. Entre esses anos, a proporção de chilenos abaixo da linha da pobreza caiu de 38,6% para 20,6%. O número de indigentes também caiu, de 1.659.300 pessoas em 1990 para 849.000 em 2000. Para o caso de Santiago, a pobreza diminuiu de 32,7% para 16,1% e a indigência saiu de 9,5% para 4,3%. Essa melhora nos indicadores foi acompanhada também pelo aumento da renda *per capita* nesses 10 anos analisados, que teve o acréscimo na ordem de 66,3%, alcançando a marca de US\$4.600,00 em 2000 (SABATINI, CAMPOS, CÁCERES E BLONDA, 2006).

Outros indicadores são relevantes para a análise do problema social do Chile entre os anos de 1990 e 2000. Os acessos aos bens duráveis e serviços básicos tiveram avanços quantitativos e qualitativos relevantes; houve o aumento do número de habitações na ordem de 25,7%, ao mesmo tempo em que ocorreu uma diminuição do número de pessoas que dividem a mesma habitação de 4,47 para 4,03 pessoas. Grande parte destas habitações sofreu um incremento na ordem de 10% entre os Censos no que se refere aos padrões básicos de bens materiais e infra-estrutura de serviços, agora representado por 90,7% e 79,1%, respectivamente. Outros avanços relativos aos bens duráveis são relevantes, como o aumento de lares com televisão (54,4% para 89,2%), equipamento de som (32,3% para 69,6%), máquina de lavar (50,20% para 83,3%) e geladeira (55,8% para 84,6%).

Os resultados educacionais são visíveis para o nicho mais pobre da população chilena, tendo o aumento médio de anos de estudos para esta classe passando de 5,3 anos para 6,3 anos, com uma expansão de 26% na cobertura pré-escolar.

Para os autores Sabatini, Campos, Cáceres e Blonda, a melhora dos indicadores deveu-se em sua maior parte pelo crescimento econômico observado no início do ano de 2002, em que se combinaram políticas de ajuste econômico junto com uma melhora do desenvolvimento social. Apesar deste grande avanço social, o Chile ainda enfrenta problemas com relação a seu núcleo de pobreza mais estável: as pessoas consideradas pobres recebem cerca de 20,00% do salário mínimo nacional e representam cerca de 4% do PIB do país.

Segundo um relatório feito pelo governo chileno em 2006, a melhora dos indicadores sociais é reflexo de uma economia que praticamente duplicou-se em 10 anos (2006, p.4). Por outro lado, essa transformação social não impediu a continuação de alguns problemas sociais, principalmente no que se refere à população pobre e extremamente pobre. As políticas assistenciais voltadas para esta classe não foram suficientes, o que fez o governo chileno introduzir, em maio de 2002, o benefício das transferências monetárias no país, o chamado *Chile Solidário*. De acordo com o relatório, o programa é “o primeiro grande esforço de

rearticulação de investimento público, dirigido neste caso para gerar disposição e assegurar o acesso das famílias, e pessoas em situação de extrema pobreza, aos recursos dos serviços sociais que os entregam.” (CHILE, 2006 p.4 – Tradução da autora).

Segundo o governo, o diferencial do programa *Solidario* é dado pela articulação entre as famílias em situação de vulnerabilidade e o direito de proteção social, integrando uma política focalizada em uma ação de rede integrada entre os ministérios. O programa abrange, ao mesmo tempo, a assistência às famílias e a sua promoção, sendo o seu principal objetivo integrar as famílias na rede de proteção social fornecida pelo Estado e, assim, permitir que elas tenham melhores condições de vida.

O programa *Solidario* atingiu em 2006 cerca de 225.000 famílias dentro de um universo de 16 milhões de habitantes. O programa inclui uma avaliação periódica das famílias, que podem contar com benefício do dinheiro durante 5 anos. Além desta transferência monetária, existe um apoio psico-social obrigatório, direcionado prioritariamente aos beneficiários com o objetivo de freqüentar os serviços que os ajudem na sua promoção social.

O governo chileno preocupa-se também em obter as informações que permitam avaliar a continuidade da política social, o que pode ser feito para melhorá-la, as estratégias que podem ser adotadas e o que pode ser decidido para a continuidade do programa. Nas próprias palavras do governo, é um aprendizado na prática.

A primeira fase do *Solidario* compreende a seleção chamada de *Puente* (SOARES, 2007, p.10). As famílias de baixa renda são convidadas a preencherem um formulário padrão que as pontua de acordo com as suas necessidades sociais. Essa ficha analisa qualitativamente alguns importantes indicadores sociais, tais como as condições de moradia, educação, inserção no mercado de trabalho e renda. A partir do ingresso ao programa *Puente* a família inscrita passa a receber visitas de assistentes sociais que ajudam a montar um plano para aliviar a situação de extrema pobreza. Esse plano ajuda a resolver algumas carências que as famílias, por falta de informação e desintegração social, são incapazes de fazê-lo. O assistente social ajuda às famílias a identificarem os problemas relacionados ao acesso aos serviços públicos, em relação a noções básicas de higiene e saúde, emprego e violência doméstica. Essa primeira análise é realizada em parceria do governo federal com as administrações municipais. As famílias são obrigadas a assinarem um contrato de comprometimento formal, indicando que se esforçarão para melhorar suas condições de vida.

Essas orientações são acompanhadas por um *Bono de protección a la familia*, a transferência de renda condicionada, entregue preferencialmente às mulheres, por dois anos.

As contrapartidas são exigidas de acordo com as necessidades individuais das famílias, estabelecidas pelo agente social que as acompanha. O objetivo principal da ajuda de custo é fornecer condições para a aquisição de uma cesta de bens e serviços.

A família, após receber os dois anos do *Bono de protección a la familia*, pode continuar recebendo a ajuda monetária do governo, porém agora sobre uma nova ótica: a de ingressar de forma mais consolidada na sociedade, deixando de lado o caráter emergencial que se tinha no início do programa. Esse novo benefício é chamado de *Subsidio Único Familiar* e busca fortalecer o acesso aos serviços públicos que priorizem as famílias na saída da pobreza. Segundo Soares, no momento em que a família sai desta condição de pobreza, ela é automaticamente excluída do programa – fato relatado pelo assistente social que a acompanha.

A diferença do *Chile Solidario* para os demais programas de transferência condicionada nos países da América Latina é a sua ajuda decrescente. No ano de 2003, a legislação afirma que o valor do benefício era de \$10.500,00 pesos mensais chilenos nos primeiros seis meses e de \$3.716,00 pesos mensais nos últimos seis meses<sup>9</sup>. Para ter uma pequena noção do que este valor representa, o valor da cesta básica no Chile, em julho de 2007, era de \$30.251 pesos chilenos.

O governo chileno, aliado ao Ministério de Planificación y Cooperación (Mideplan), coordena um conjunto de redes sociais, tanto na esfera pública como na esfera privada, que busca atender as necessidades básicas dos beneficiários do programa *Solidario*.

Assim como os demais programas de transferência de renda existentes na América Latina, o governo chileno também exige contrapartidas das famílias beneficiárias do programa. Porém, no Chile, isso ocorre de modo diferente. Na primeira fase do programa existe uma lista de 53 exigências que englobam as áreas da saúde, educação, família, habitação, trabalho, renda e identificação do cidadão (regularização de documentação de identidade, situação militar etc). O cumprimento dessas exigências é acompanhado pelo assistente social da família; a não realização de um destes itens penaliza a família na continuação do programa.

Para uma política social concebida em 2002, os resultados ainda são discretos. O Chile, por conta deste grande crescimento econômico-social ocorrido na década de 90, mostra que muitos dos avanços no campo da pobreza foram por ele impulsionados. Apesar deste resultado, o governo ainda aponta dificuldades no campo da pobreza estrutural e da

---

<sup>9</sup> Nota-se que o benefício é pago por dois anos, sendo o valor decrescente de acordo com cada fase do programa.

implementação do programa *Solidario*. O governo quer implementar uma coordenação em rede do programa para oferecer mais canais de acompanhamento com os beneficiários, além da presença obrigatória da assistente social, porém não consegue realizá-lo por conta das dificuldades do acesso restrito à tecnologia nas famílias. Existe também a dificuldade de realizar ajustes programáticos que atendam as necessidades de todas as famílias participantes do programa, uma vez que cada uma deve cumprir os 53 objetivos e todas possuem diferentes necessidades e acessibilidades, o que dá espaço para uma ausência de condições mínimas no cumprimento do próprio projeto. Outro problema que o país enfrenta é a desigualdade regional, que abre espaço para agravar ainda mais a introdução do programa nas regiões mais pobres.

Devido a essas dificuldades expostas do programa, houve um problema inicial em atingir a população beneficiária. As 225 mil famílias atendidas em 2006 não representavam nem a metade da população pobre no país. Não é por acaso que em 2008 foi comemorada a extensão do programa a 320 mil famílias, índice que o governo pretende ampliar para 400 mil em 2009, segundo os informes oficiais.

O Banco Mundial também mostra com êxito os principais resultados do programa. O nível de pobreza reduziu de 45,1%, em 1987, para 18,8%, em 2003, passando por uma importante expansão entre 1987 a 1998. Segundo o Banco, o crescimento econômico dos anos 80 e 90 foi responsável pela redução da pobreza em 80%, o que deixou o país apenas com uma pobreza crônica inalterada durante esses anos.

Segundo Soares, o *Chile Solidario* contribuiu para a redução a concentração de renda, devido ao aumento da cobertura dos programas sociais entre os mais pobres. Os dez por cento mais pobres da população continuam sem a cobertura da seguridade, porém as camadas mais pobres da sociedade aumentaram sua participação no total da renda. Portanto, pode-se afirmar que o programa *Solidario* cumpre com seus objetivos essenciais, mesmo com as dificuldades colocadas acima.

## **2.4 O programa no México: *Oportunidades***

O México foi o primeiro país da América Latina a implantar um benefício social focalizado na população mais pobre, o que o tornou o programa de transferência de renda mais conhecido internacionalmente, segundo Sergei Soares (p. 8, 2007). O *Oportunidades*, inicialmente chamado de *Progres*a, foi criado pelo governo federal no ano de 1997 com o objetivo de melhorar o desenvolvimento humano da população que se encontrava na faixa de

extrema pobreza. No início eram beneficiárias do programa apenas 300 mil famílias, sendo que no ano seguinte esse número saltou para 1,6 milhões e desde 2004 o número atinge 5 milhões. Para a concretização do programa, o governo federal conta com o apoio da Secretaria de Saúde, da Secretaria de Educação Pública, da Secretaria do Desenvolvimento Social e dos governos estaduais e municipais (MEXICO, 2008).

Inicialmente o programa foi concebido para atender a população das regiões rurais mais pobres que possuíam alguma infra-estrutura na área de saúde e educação. Desta forma, segundo Soares, a existência desta pré infra-estrutura nos municípios tornava possível a exigência da contrapartida necessária para o cumprimento do programa. Em 2001 o programa acabou se estendendo às zonas urbanas menores de 15 mil habitantes e, no ano seguinte, passou a cobrir todo o território.

Para o governo mexicano a exigência da contrapartida é extremamente necessária, pois isso gera um fator de co-responsabilidade entre o governo e os beneficiários, repassando às famílias a responsabilidade de seu próprio desenvolvimento, evitando assim o caráter assistencialista e paternalista do programa. A abrangência do projeto é grande nos dias de hoje, contando com apoio à alimentação, à saúde, à energia e água, à educação e até um benefício adicional para conter a alta de preço dos alimentos no ano de 2008.

O programa *Oportunidades* surgiu com os problemas de pobreza crônica da sociedade dos anos de 1990. Para o governo mexicano, a proliferação da pobreza era cada vez maior e o combate era cada vez mais difícil com apenas os programas sociais já existentes. Havia no país grandes problemas de evasão escolar e baixas instruções no que se refere aos cuidados com a saúde. Como consequência deste processo, a possibilidade do ingresso dos cidadãos de baixa renda no mercado de trabalho era cada vez mais distante. Essa situação era uma realidade para cerca de um quarto da população mexicana, ou 25 milhões de pessoas que se encontravam abaixo da linha de pobreza estipulada pelo Banco Mundial.

A evolução do programa é percebida nitidamente no último relatório disponível pelo governo mexicano. A cobertura do *Oportunidades* é praticamente integral em todo o território mexicano, sendo 99% dos beneficiários localizados em zonas rurais e semi-urbanas e o restante de 1% na região urbana.

Para ingressar no programa, o governo faz uma análise minuciosa em três etapas. A primeira delas, segundo Soares, é a classificação do município em questão, analisando o índice de marginalidade econômica e social da região. O segundo passo é a escolha dos domicílios dentro dos municípios mais pobres analisados anteriormente, com base no Censo local. Nos municípios de alta marginalidade, 90% dos domicílios acabam sendo selecionados

para participar do programa, enquanto em municípios com baixa marginalidade apenas 6% das famílias acabam sendo beneficiadas. A última fase do processo de seleção do benefício é a análise dos nomes selecionados, verificando se o programa se aplica ou não à determinada família. Todas essas etapas seletivas duram aproximadamente 5 meses, tempo que compreende a primeira fase do projeto até o recebimento do benefício.

O *Oportunidades* tem 3 canais de ação, sendo 2 deles condicionantes. O benefício incondicional é dado para as famílias que necessitam de ajuda por conta dos cuidados com o idoso. Os beneficiários recebem \$250,00 pesos por pessoa acima de 70 anos, dentro das especificações de seleção detalhadas acima. O primeiro benefício condicional é o auxílio à alimentação, no valor de \$189,00 pesos mensais, que exige como contrapartida a participação da mãe de família em palestras de nutrição e saúde. O segundo benefício é concedido à família por meio de uma bolsa de estudos, a principal linha do programa *Oportunidades*. O benefício concedido pelo governo mexicano varia de acordo com o nível educacional atingido, iniciando por \$120,00 pesos no primário e \$760,00 pesos até a décima segunda série. O limite por família para receber o auxílio é de \$1.095,00 pesos para os filhos que estão no primeiro ciclo secundário e \$1.855 para as famílias com ao menos um filho no segundo ciclo secundário. Além destas transferências, o programa também conta com uma poupança advinda por acumulação de pontos que o aluno adquire ao longo do segundo ciclo secundário. Ao terminar esse ciclo, o estudante pode utilizar desta poupança para se matricular em um curso de nível superior, realizar reforma de sua casa, ingressar em um plano de saúde ou até mesmo abrir seu próprio negócio.

Para ter noção do poder de compra deste benefício no México, o valor da cesta básica em 2007 era de \$1.103,63 pesos, segundo El Periódico de México. A cesta é composta de 42 itens básicos de alimentação, produtos de limpeza e higiene pessoal.

O programa *Oportunidades* custa de US\$3,62 milhões, o que para o México é um custo social elevado, segundo dados fornecidos pelo governo. Porém, o programa se sustenta dado o modelo eficaz no tratamento com a pobreza, uma vez que o custo de transação da operação é muito baixo. O Banco Mundial estima que o benefício concedido às famílias aumentou o gasto com o desenvolvimento social em 5,3% a.a., bem como as despesas destinadas à redução da pobreza, que teve um acréscimo de 14,2% a.a. O *Oportunidades* representou, em 2005, 1,3% do PIB, um gasto elevado quando comparado aos demais países da América Latina. O crescimento de seu custo depois do ano 2000 foi de cerca de 9,8% a.a., mas isso é até pouco quando comparado aos programas de seguridade social, que cresceram cerca de 35,20% a.a. desde 1990.

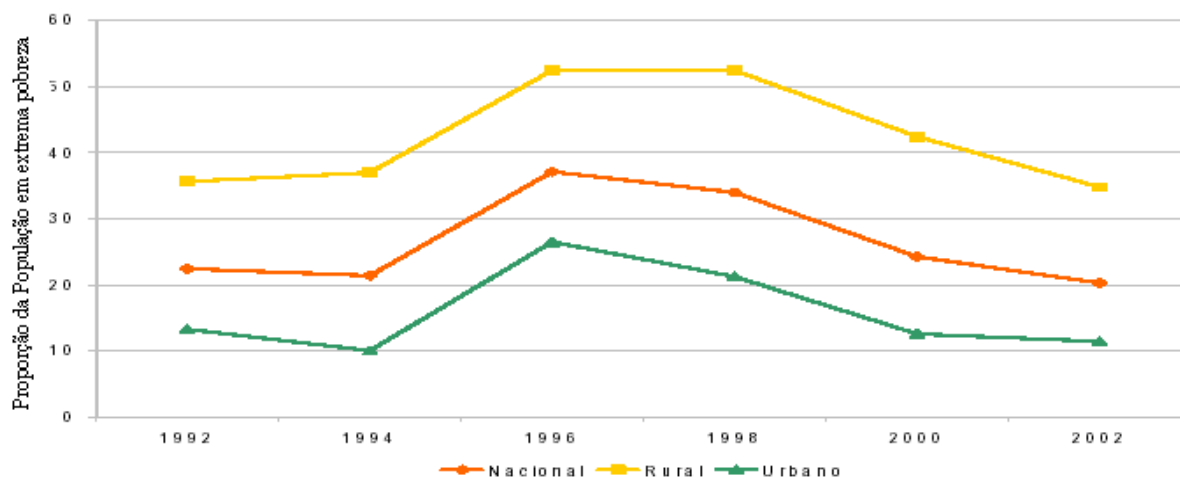
Em 2005 o Banco Mundial comparou a área de atuação da assistência social com relação à fornecida pela seguridade social, nos países da América Latina. No caso mexicano, a comparação da assistência social em relação à seguridade social, no primeiro quintil da renda, mostra que a cobertura da seguridade social no país é baixíssima, praticamente zero. O mesmo já não pode ser observado ao se analisar o auxílio concedido pela assistência social no primeiro quintil, que atingia 40% da população em 2004. O baixo índice dado à seguridade social no primeiro quintil se repete nos demais países analisados na pesquisa, o que demonstra o permanente vínculo da seguridade social em relação às atividades laborais.

Segundo o Banco Mundial (2007, p.2), a maior dificuldade que o México enfrenta, assim como muitos países da América Latina que implementaram o sistema de transferência de renda condicionada, é a qualidade dos serviços públicos prestados. Existe uma diminuição efetiva da extrema pobreza com a introdução destas políticas, porém isso não garante o crescimento real de suas rendas. Também ainda há problemas junto às pessoas que vivem em situação de pobreza moderada, o que reflete cada vez mais nos números de auto-emprego e das empresas informais. Grande parte da população que vive na pobreza e extrema pobreza ainda estão fora do sistema de proteção social formal, não tendo cobertura em caso de doença, desemprego e velhice.

O governo mexicano aposta na melhoria de longo prazo que os programas condicionados irão propiciar, principalmente na área educacional. Alguns progressos já foram observados desde a implementação do programa, como a diminuição do índice de mortalidade infantil e elevação da educação de segundo ciclo. De acordo com o Banco Mundial, alguns avanços são notáveis também nos indicadores de extrema pobreza. O gráfico 1 mostra a evolução da população na linha de pobreza no México e a sua tendência de queda no cenário atual.



Gráfico 1: Panorama das tendências de extrema pobreza



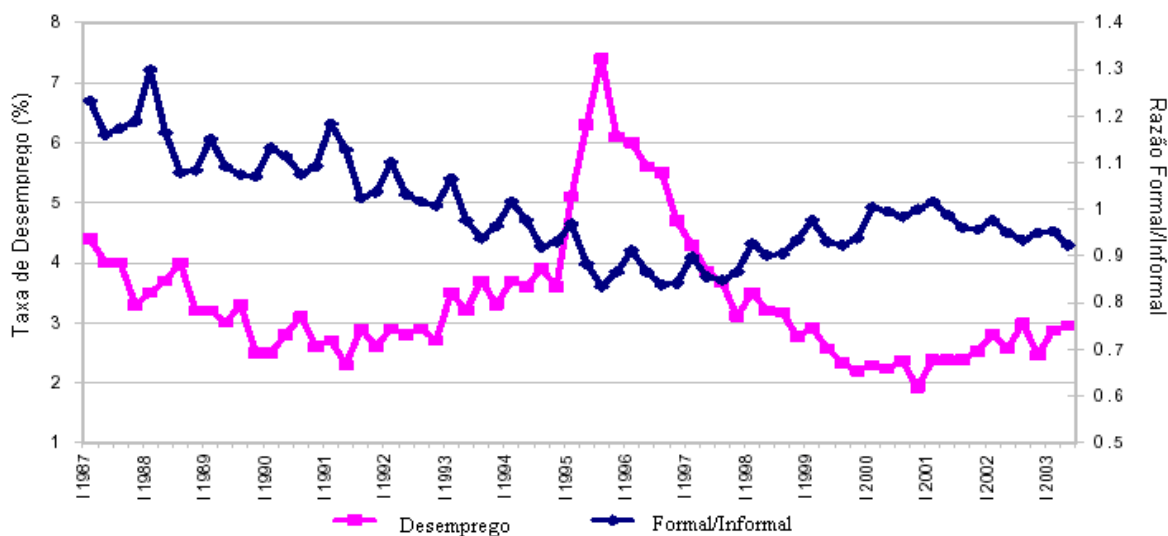
Fonte: estimaco do Banco Mundial utilizando a metodologia do comitê técnico para a medição da pobreza.

Nota-se no gráfico 1 a queda na evolução da pobreza a partir de 1997, ano em que foi implementado o primeiro programa de transferência de renda no México. Para definir a extrema pobreza o Banco se valeu da paridade do poder de compra dos alimentos em relação ao dólar e, mediante a este método, estabeleceu o número de pessoas abaixo da linha da pobreza no país.

Com a introdução do programa, pode-se verificar que a queda do ndice de pobreza até o ano de 2002 ocorreu de forma gradual, porém nota-se que isso apenas trouxe o retorno do ndice para o mesmo patamar em que se encontrava em 1992. Nota-se que em 1994 o México sofreu uma grande crise econômica, o que iria refletir nos demais países do mundo anos mais tarde. Logo após essa crise, os índices de pobreza aumentaram consideravelmente.

O Banco Mundial também faz uma comparação entre gráfico 1 sobre tendências da extrema pobreza em relação ao ndice de desemprego do México, verificado no gráfico 2. A crise macroeconmica que atingiu o país em 1994 e em 1995 pode ser observada com o reflexo no aumento do nível de desemprego no ano seguinte. Ao comparar com o gráfico 1 anterior, observa-se que o aumento do nível de pobreza ocorreu praticamente no mesmo período em que houve o aumento do desemprego, acompanhado por uma queda brusca no momento seguinte, em 1998 – um ano depois de ser implementado o primeiro programa de transferência condicionada no México.

Gráfico 2: Desemprego e informalidade no México



Fonte: Estimados do Banco Mundial a partir da Pesquisa Nacional de Emprego Urbano, ENEU, com base no tamanho original da amostra de 48 maiores cidades.

Os resultados do programa são avaliados pelo governo mexicano em conjunto com os organismos internacionais, como o Banco Mundial. Segundo as estatísticas fornecidas pelo governo, houve um aumento na frequência escolar das crianças nas zonas rurais de 12 e 14 anos em 42% e 33%, respectivamente. Os jovens de 16 a 19 diminuíram o abandono escolar em 23% nas zonas urbanas e a inscrição das crianças em escola de nível médio aumentaram em 85% nas zonas rurais. As consultas em postos de saúde de caráter preventivo aumentaram em 35% também para a região rural e a anemia nas crianças recém-nascidas diminuíram em 12,80% em todo o país.

Em um balanço realizado pelo Banco Mundial em 2007, observa-se que houve um grande avanço do governo mexicano na área do desenvolvimento social, pois os indicadores relacionados ao acesso aos serviços básicos de saúde e educação, bem como a cobertura ao risco velhice, melhoraram. Os números sociais são positivos se comparados aos dos anos 90, fato observado principalmente no primeiro quintil mais pobre da sociedade mexicana. O programa *Oportunidades* atinge seus objetivos em relação a sua focalização e cobertura, porém o México ainda possui uma série de desafios a serem seguidos. Problemas como aumento sustentável da renda da população pobre e extremamente pobre, a vulnerabilidade da situação social exposta em um mundo global e a melhora da qualidade dos serviços básicos oferecidos pelo governo fazem parte deste desafio.

O Banco Mundial em 2007 fez algumas sugestões para o programa *Oportunidades* atingir os objetivos propostos. A primeira delas é uma reforma tributária, para aumentar a

arrecadação em determinados nichos da sociedade, acompanhada por uma redução dos impostos sobre os alimentos e medicamentos. Outra sugestão que o Banco fornece é a extensão e consolidação do programa social para a população em idade ativa e fora do mercado de trabalho, portanto, fora do sistema de seguridade social. Outra indicação do Banco é a melhoria da qualidade dos serviços prestados à educação e à saúde, pois sem ela é impossível atender os problemas da pobreza. Outra recomendação fornecida pela mesma instituição é a agregação de atividades que geram crescimento econômico, utilizando-se para isso a inclusão de mão-de-obra da população beneficiária do programa, como por exemplo o setor de construção civil (o Banco Mundial sugere até construções de hidrelétricas). Por fim, a última recomendação fornecida pelo Banco Mundial refere-se à redução de despesas com programas sociais de longo prazo que não apresentam eficiência, utilizando-se para isso uma administração baseada em resultados.

A situação do México em muito se assemelha com os países da América Latina, especialmente o Brasil. Os dois países são grandes modelos para o Banco Mundial, sendo exemplos de desenvolvimento de programas voltados ao combate à pobreza.

## **2.5 O programa no Uruguai: *Ingreso Ciudadano***

Os problemas enfrentados pelo Uruguai em relação à origem da desigualdade de renda também se assemelham muito com os demais países da América Latina. Segundo Kaztman e Retamoso (2006, p. 167), apesar de o Uruguai ter relativamente baixos níveis de desigualdade e pobreza, esses mesmos índices começaram a aumentar a partir de 2000, o que chegou a atingir mais de um quinto da população no ano de 2004.

Antes disso, Montevideu<sup>10</sup> contemplava de um sistema de bem estar que garantia aos pobres exercer sua cidadania por meio de um sistema universal de serviços que era utilizado por todos os grupos sociais, principalmente nos campos da saúde, educação e habitação.

Este sistema de bem estar social perdurou em grande parte do século passado e foi se deteriorando com o fim do sistema de substituição de importações. Este declínio também veio acompanhado pela diminuição de postos de trabalho na área industrial e de um aumento de ingressantes na população economicamente ativa (Pea).

Para a nova geração de pobres, advindos de mecanismos estruturais da sociedade atual, o governo uruguaio utilizou-se da combinação dos programas contributivos já

---

<sup>10</sup> Vale destacar que 50% da população uruguaia reside na capital do país.

existentes com um programa emergencial de transferência de renda, chamado *Ingreso Ciudadano*. O programa fez parte de um plano de governo instaurado em 2005, com duração de 2 anos, chamado *Plan de Atención Nacional a La Emergencia Social* (PANES). O plano foi seguido até 2007, sendo reformulado e dando lugar, em 2008, para o *Plan de Equidad Social*. Este em relação ao anterior aumentou a área de abrangência, mas também exigiu novas contrapartidas dos beneficiários, de acordo Arim, Cruces e Vigorito (2009, p.17).

### Sistema de Proteção Social

O sistema de proteção social do Uruguai conta, além deste programa de transferência de renda não contributivo, dos sistemas de pensão e aposentadoria que representam 90% dos gastos sociais, o que equivale a aproximadamente 10% do PIB total do país. Abaixo segue o quadro 1 que relaciona todos os sistemas de transferência do país:

Quadro 1: Proporção do gasto do PIB e número de beneficiários das principais transferências de renda do Estado

Transferência/ Ano	1991	1995	1998	2002	2004	2005	2006	2007
Aposentadoria e pensões	8,8	11	11,1	11,7	10,1	9,1	9,2	8,8
Pensões por invalidez	0,5	0,5	0,5	0,6	0,4	0,4	0,4	0,3
Seguro desemprego	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2
Alocação familiar	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Ingreso Ciudadano	-	-	-	-	-	0,1	0,4	0,3

Fonte: PNUD 2008, in Cepal: Serie de políticas sociales

O sistema de aposentadorias e pensões do país, segundo Arim, Cruces e Vigorito, foi criado no início do século passado e se expandiu em 1950 para todos os trabalhadores. Em 1989 sofreu uma série de reformas, entre as quais a definição do aumento da aposentadoria e pensão com a variação salarial média. Com isso, houve um incremento no valor real do benefício da aposentadoria, o que para alguns foi a causa do início do déficit previdenciário do país. Por conta disto, em 1995, foi feita outra reforma, a qual incluía o aumento da idade para aposentadoria e a incorporação de um sistema misto de previdência, de repartição e de capitalização.

O seguro desemprego constitui uma ajuda do governo para pessoas desempregadas e que contribuíram para o sistema previdenciário por no mínimo 180 dias no último trabalho. Os trabalhadores, dentro destas condições, recebem benefício que representa a metade de seu

salário por 150 dias, sendo que o valor pode variar até 20% a mais se estiver casado ou com filhos sob sua responsabilidade. Existem duas modalidades de seguro desemprego no Uruguai, de acordo com Arim, Cruces e Vigorito. A primeira delas é o seguro que remunera o trabalhador dada a perda efetiva do trabalho. A segunda modalidade de seguro desemprego é caracterizada por uma perda temporária de trabalho, em um momento em que uma empresa encontra-se em dificuldade e despede seus funcionários temporariamente com o compromisso de recontratá-los em um prazo determinado.

Outro tipo de benefício garantido por lei que existe no Uruguai chama-se *Asignaciones Familiares*, uma ajuda dada às famílias incondicionalmente com filhos menores de 14 anos, que pode se estender para filhos com até 16 anos se estiverem freqüentando a escola. O benefício corresponde a 16% do salário mínimo nacional e para deficientes físicos, o dobro. Foi criado em 1943 e inicialmente era vinculado à remuneração do trabalhador. Isso se modificou com o tempo e, desde 1999, todas as famílias que recebem menos de 3 salários mínimos têm direito ao benefício, sendo exigida uma contrapartida pelo governo, a manutenção dos filhos na escola até os 18 anos.

#### Ingreso Ciudadano

O *Ingreso Ciudadano* fez parte de um plano emergencial uruguaio chamado PANES, criado em 2005 para atender diretamente a população de baixa renda. O alvo do projeto era atingir o primeiro quintil mais pobre da sociedade, fornecendo transferências monetárias, alimentares e proporcionando uma melhor condição de vida. O programa acabou atingindo 84 mil famílias, sendo que 74,5 mil foram beneficiadas por transferência monetária. O gasto público foi de US\$100 milhões, o que representou apenas 0,3% do PIB do país. O benefício era fixo, sem variações por família e atingiu, segundo Arim, Cruces e Vigorito, o principal foco do programa, que era a diminuição da pobreza. Outros objetivos ficaram de lado, como os programas de reinserção no mercado de trabalho e diminuição da exclusão, dado à curta duração do PANES (de 2005 até 2007).

Embora o programa já tenha terminado oficialmente, parte do *Ingreso Ciudadano* permaneceu como benefício à população extremamente pobre, representado pelo Cartão Alimentação. O governo fez uma ampla parceria com estabelecimentos no Uruguai, que acabaram aceitando o cartão em grandes supermercados. Por meio deste benefício, a família tem direito a comprar alimentos, materiais de limpeza e higiene básica, sendo vedada a compra de bebidas alcoólicas, cigarros e refrigerantes. O programa conta com 62,72 mil

beneficiários, representados por mães de família com filhos menores de 18 anos dentro do primeiro quintil de renda. Diferente do *Ingreso Ciudadano*, o benefício é variável de acordo com o número de filhos, sendo o teto máximo de 4 dependentes por família.

Com o fim do PANES, o Uruguai, em janeiro 2009, estabeleceu um novo programa para combate à pobreza e à desigualdade, o chamado *Plan de Equidad*. Ele não é mais um plano de caráter emergencial, mas sim um plano estrutural, estabelecendo novos objetivos e formas mais amplas que o programa *Ingreso Ciudadano*. O plano tem como base 6 pilares em sua estrutura:

(I) Transferência de renda, concedida às famílias com crianças, com o objetivo de reformular o programa de *Asignaciones Familiares*.

(II) Auxílio à velhice, que consiste em uma transferência de renda à população de 65 a 70 anos em condições de pobreza.

(III) Programa *Uruguay trabaja*, voltado ao ingresso no mercado de trabalho e também para desempregados de baixa qualificação técnica.

(IV) Programa de incentivo em empreendimentos produtivos.

(V) Aumento no acompanhamento das contrapartidas educacionais, principalmente nas crianças de 0 a 3 anos.

(VI) Transferência alimentar, feita por meio de cartões magnéticos destinados às famílias que se encontram na faixa dos 10% mais pobres, substituindo os cartões alimentação oriundos do PANES.

Essa reforma proporcionou, de acordo com Arim, Cruces e Vigorito, uma extensão da proteção social tradicional do Uruguai, a qual garante os benefícios sem a necessidade de contribuição vinculada ao trabalho. O objetivo do *Plan de Equidad* é atender mais de 330,00 mil menores de 18 anos em 2008 e já em 2009 incluir 500,00 mil, o que representa 45% dos menores que habitam o país. O objetivo é garantir, por meio de um benefício escalonado, a saúde e a qualidade da educação a todos, aumentando o número de adolescentes que pretendem continuar o estudo. O benefício será ajustado de acordo com o índice de preços ao consumidor, substituindo a variação anterior, que era feita de acordo com o salário mínimo (o que no caso Uruguai aumenta o valor real do benefício). Essa reforma pretende ampliar a cobertura que ficou ausente no plano precedente, em que 48% das famílias dentro do primeiro quintil não recebiam nenhum tipo de transferência de renda. Mesmo em 2008, parte da população pobre não tinha acesso ao benefício, o que se reverterá agora com o plano de suporte à população mais velha, entre 65 e 70 anos. Mesmo assim, os adultos que pertencem à Pea continuam fora do programa, o que representa 5% do grupo analisado.

A grande preocupação do governo Uruguaio em relação às condicionalidades impostas ao programa refere-se à educação. O nível de evasão escolar no ensino superior é elevado e o governo quer direcionar os jovens para a continuidade dos estudos no país.

## 2.6 Conclusão

Os quatro países analisados apresentam semelhanças em suas formações econômicas, com características coloniais típicas que permitiram a construção de uma economia primária exportadora e, conseqüentemente, de uma formação e estruturação da pobreza semelhante entre si. Esse fato pode ser notado mais nitidamente no final dos anos 90, quando a existência de uma política neoliberal se impôs na região da América Latina, derivando na construção de um novo Estado.

Tanto a Argentina, o Chile, o México e o Uruguai, em diferentes escalas, foram obrigados a criarem planos emergenciais no final da década de 90 para combater a pobreza cada vez maior. Estava claro que o sistema de proteção social existente não era mais suficiente para garantir a cobertura dos riscos saúde, educação, velhice e desemprego. A população destes países estava desvinculada do mercado formal de trabalho, o que os impedia de realizar as contribuições tributárias necessárias para ter o acesso a essa gama de serviços fornecidos pela seguridade social. No momento em que os índices de desemprego aumentaram sistematicamente, advindos ainda com índices de informalidade no mercado de trabalho cada vez maior, as garantias sociais mudaram o perfil de abrangência. Foram introduzidas políticas específicas e focalizadas, vinculadas às contrapartidas, que permitiram um bom resultado para o governo e para a população, visto que esta iniciativa amenizou os problemas da pobreza, junto com a inserção da sociedade ao acesso nos serviços públicos universais, como a educação e a saúde.

Outro fato importante a se considerar é a tendência mundial dos países subdesenvolvidos da América Latina na adoção deste tipo de política social focalizada. Como citado pelo artigo de Cruces, Epele e Guardia, foi praticamente uma decisão internacional a adoção de um regime neoliberal e, ao mesmo tempo, a introdução de novas políticas voltadas ao combate à pobreza, medidas resultantes de interferências de entidades internacionais, tendo como exemplo deste processo o Banco Mundial.

A Argentina, como primeiro país analisado nesta seção, mostra o aumento cada vez maior do *Plan Familias*, dado o fim do programa *Plan jefas y jefes de hogar desocupados* de transferência de renda condicionada ao trabalho. O crescimento do *Plan Familias* é marcado

pela insustentabilidade do programa anterior, dado seus elevados custos, o seu caráter transitório e também a enorme adesão ao programa nos tempos de crise extrema. Os resultados em relação ao combate à pobreza se mostram muito eficientes, uma vez que o país foi assolado por uma grande crise em 2001. O país, no entanto, nunca possuiu altos números de analfabetismo e alguns pesquisadores analisam que o crescimento de tais taxas se deveu ao aumento migratório que ocorreu no início dos anos 90 (BAYON e SARAIVI, 2006 p.55). Os dados de pobreza nesta época foram atípicos à sociedade argentina, que não via uma recessão drástica há muitos anos.

No caso do Chile, a população tem a mais baixa desigualdade social da América Latina. O país é a exceção da região, pois nesse período os demais países encontravam-se em uma recessão para adaptação ao Estado Neoliberal. Mas os indicadores de pobreza não fornecem um dado real referente ao impacto das políticas de inserção, principalmente no que se refere ao programa *Solidarios*, uma vez que é difícil separar o quanto a diminuição da pobreza deveu-se à introdução do programa e quanto se deveu ao crescimento econômico da época. Uma característica que vale ressaltar no programa *Solidarios* é o compromisso que se forma com as famílias, as quais são obrigadas a assinarem um contrato com o governo se comprometendo em se esforçar para cumprir as condicionalidades necessárias.

O México possui o plano mais bem sucedido em relação ao combate à pobreza. O plano já tem mais de 10 anos e os resultados são visíveis, principalmente relacionados à educação. O problema que existe neste país é a qualidade dos serviços públicos prestados e o enfoque praticamente único na área da educação. O país, que já possui o programa há bastante tempo, poderia incentivar mais as ações empreendedoras para que novos postos de trabalho sejam formados. Não há dúvidas quanto à importância da educação, mesmo porque isso é uma questão de cidadania, porém o desemprego e a informalidade nos postos de trabalho no país continuam elevados.

Quanto ao Uruguai, o programa *Ingreso Ciudadano* mostra que foi um plano de governo sucedido, de caráter emergencial, que acabou se estendendo com outro nome e outras condições para algo mais consolidado, o *Plan de Equidad*. O problema de evasão escolar após o ensino básico permanece, além dos fatores relacionados à pobreza, por conta do enorme caráter migratório da população jovem uruguaia. A taxa de emigração da população anual é em torno de 20.000 pessoas, maior que o crescimento vegetativo da região, que saem em busca de novas oportunidades (SALA e CARVALHO, 2008). Um fato que vale destacar no programa *Ingreso Ciudadano* é a existência de um cartão aceito por estabelecimentos



determinados, que limitam a compra exclusivamente às necessidades básicas de alimentação, limpeza e higiene pessoal, sendo a compra de bebida alcoólica, cigarros e refrigerante vetada.

Os países analisados, cada um com sua especificidade, acabaram optando pela introdução dos programas de transferência de renda condicionada, pois conseguem atingir grande parte dos objetivos propostos, com baixos custos, devido à focalização de ação dos programas. Desta forma se integram à comunidade internacional como países exemplos no combate à pobreza. A questão que os governos não discutem é se isso auxilia pobreza estrutural, uma vez que as forças que geram as suas condições ainda não foram sanadas.

### **3. OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO BRASIL NO PERÍODO: 1992 A 2008**

#### **3.1 Os programas de governo**

Neste capítulo são analisados os programas de transferência de renda implementados durante os últimos 18 anos, os quais compreenderam o governo Fernando Collor de Mello, as duas gestões de Fernando Henrique Cardoso e a primeira gestão do presidente Lula, bem como o início de sua segunda gestão. O estudo compreende uma análise descritiva do período relacionado, bem como as formulações das políticas de inserção para a população excluída pelo fator renda. Em um segundo momento, é especificado o maior programa de transferência de renda no Brasil, o Bolsa Família, implementado em 2004, fazendo uma análise de seu funcionamento, bem como os resultados obtidos durante esses últimos quatro anos de programa.

##### **3.1.1 De 1990 a 1994**

Fernando Collor de Melo foi eleito em 1989, com o apoio dos setores mais conservadores do país e se opondo à candidatura de Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT). Essa eleição ocorreu após o cerceamento de 29 anos do direito político para a eleição à presidência. A título de curiosidade, é bom lembrar que, entre o fim da ditadura e a primeira eleição presidencial, houve o governo de José Sarney (1985 a 1990), que exerceu o mandato no lugar de Tancredo Neves, eleito de forma indireta<sup>11</sup>. A eleição livre e direta iria acontecer após a promulgação da Constituição em 1988. O início da implantação e regulamentação de seus inúmeros dispositivos, que expressavam interesses represados por décadas, seria, assim, responsabilidade do novo presidente eleito. Essa, por sinal, era a principal função do novo Presidente, garantir e promover a aplicação da nova Constituição.

Segundo Fagnani (2005), essa mesma Constituição estava na *contra-mão* das políticas públicas que regiam o cenário internacional. Notava-se um declínio das ações do Estado do

---

<sup>11</sup> Ao final da ditadura militar, em 1985, a primeira eleição em que participaram candidatos civis foi realizada de forma indireta pelo colégio eleitoral (formado dos parlamentares do Senado e da Câmara Federal), a ela concorrendo Paulo Maluf (Partido Democrático Social – PDS) e Tancredo Neves (Partido Movimento Democrático Brasileiro – PMDB). Esse último não chegou a tomar posse, falecendo antes disso. Na linha de sucessão, o presidente da Câmara Federal deveria assumir e chamar a uma nova eleição. Contudo, como esse era Ulysses Guimarães (PMDB), antigo opositor da ditadura, foi conduzido à presidência da república José Sarney, do Partido da Frente Liberal (PFL – surgido a partir de cisão do PDS), vice-presidente na chapa de Tancredo Neves.

Bem Estar Social e a ascensão das instituições internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Esses organismos incentivavam a menor participação do Estado não só na economia como na sociedade, colocando como argumento seus elevados déficits e sua ineficiência. Dessa forma, os países periféricos somente tinham como alternativa se adequar à nova situação. O mundo já não era mais aquele, em que o capital industrial detinha o mando do processo capitalista. Como Marques e Mendes (2005) demonstram em seu estudo, desde o início dos anos 1980, não havia mais dúvida de que o ressurgimento do capital portador de juros era duradouro e que esse determinava as relações econômicas e sociais do capitalismo contemporâneo.

A retomada do poder do capital financeiro foi realizada graças à ação conjunta dos Estados Unidos e Inglaterra, que iniciaram a liberalização do movimento de capitais, a desregulamentação de seus sistemas financeiros e a introdução de medidas que promoveram a centralização dos fundos líquidos de empresas e famílias. As mudanças institucionais foram ajudadas pela crise dos anos 1970, em que as empresas americanas situadas no exterior depositaram o excedente de seus lucros na City londrina, o que deu início ao surgimento dos eurodólares. O aumento da disponibilidade do capital ainda foi somado ao surgimento dos petrodólares, “moeda” atrelada à variação do preço petróleo, que serviram de base para os empréstimos realizados aos países do então chamado Terceiro Mundo e, portanto, da dívida externa brasileira (MARQUES e MENDES, 2005).

A retomada do poder do capital financeiro foi acompanhada por insistentes ataques ao sistema de proteção social até então conhecido como *Welfare State*. Isso resultou numa série de medidas que vão desde a criação de dificuldades ao acesso à aposentadoria, passando pelo aumento da participação do usuário no custeio das ações e serviços de saúde e terminando na limitação da lista de medicamentos gratuitos (MESA LAGO, 2000. Apud MARQUES e MENDES, 2006). O problema do desemprego tomou outra proporção, mudando de uma condição friccional, ocasionada pela assimetria de informação entre a oferta e a demanda, para um universo de altas taxas que atingiam o mundo desenvolvido, dando margem para o fortalecimento de uma nova pobreza estrutural.

Fazendo mais uma relação à recém promulgada Constituição, Boris Fausto (1999) afirma que ela é “o marco que pôs fim aos últimos vestígios formais de regime autoritário”. Porém, ao mesmo tempo em que representou avanços nas políticas sociais, ela gerou problemas que o período iria demonstrar, principalmente no que se refere ao Sistema Tributário e ao da Previdência Social. A elaboração da Constituição tinha que representar os diferentes grupos da sociedade, como as grandes empresas, os militares, os sindicalistas e a

sociedade civil. Com o objetivo de harmonizar as pressões, o texto tornou-se bastante abrangente, deixando em alguns aspectos, principalmente nos que se referem às minorias sociais, uma grande diferença entre o que diz a Lei e a prática. Os problemas de longo prazo foram representados pela instabilidade gerada na própria elaboração, pois como afirma Fausto, ela nasceu com o destino para durar pouco na sua forma original, já que em 1993 haveria uma revisão constitucional, a qual se iniciaria pela consulta à população brasileira sobre qual deveria ser a forma de governo: presidencialista, parlamentarista, e mesmo se o Brasil seria um Estado republicano ou monárquico. O seu caráter transitório representou um reflexo de um longo período de adormecimento da nação no trato das questões públicas.

Como primeiro presidente pós-Constituição, era tarefa de Collor administrar a discussão e a elaboração das leis pertinentes, bem como sua regulamentação. Tudo isso, entretanto, ocorreria sob forte pressão contrária, advinda do novo cenário internacional diverso. Seu governo foi marcado por características neoliberais, que se concretizaram na abertura da economia; na eliminação de incentivos, principalmente à indústria da informática e aos usineiros; nas primeiras privatizações do patrimônio público e na aplicação atabalhoada do chamado Plano Collor, que foi a quinta tentativa, fracassada, de estabilização da inflação brasileira. Asfixiado por uma dívida externa exorbitante, o governo brasileiro não tinha autonomia fiscal e nem mecanismos macroeconômicos para decidir as políticas que deviam ser traçadas (FAGNANI, 2005). Além disso, devido à grandeza da dívida interna, Collor coloca em prática alguns cortes orçamentários importantes, o que permitiu uma redução da despesa com pessoal e promoveu aumento da receita fiscal. Era o início da implantação das idéias do Consenso de Washington no Brasil (MARQUES, 2003).

Os dois anos do governo de Collor foram voltados para o cumprimento da agenda determinada neste Consenso que, segundo Fagnani, envolvia até questões sobre privatizações das áreas da saúde e educação. Existia um desejo de retardar ao máximo a regulamentação de direitos promulgados em 1988, pois desde esta época já era planejada uma revisão constitucional para 1993, com o objetivo de adequá-la aos novos ventos econômicos e sociais dominantes<sup>12</sup>.

Collor, em plena concordância com as organizações internacionais, defendia o Estado Mínimo e Regulatório, dando início ao processo de privatizações aliado a uma política recessiva para combater a inflação e o déficit público. Como pode ser observado em *An Agenda for Stabilization*, publicado em agosto de 1994, pelo Banco Mundial, o processo de

---

<sup>12</sup> O governo Collor, contudo, não pôde ir além nessa empreitada e seu sucessor, Itamar Franco, não reunia as condições políticas para fazê-la.

privatização iniciou-se com este governo. Em seu curto mandato de 23 meses, vendeu, para o setor privado, 25 empresas estatais. Após a sua saída, mediante *impeachment*, essa política foi amenizada durante a gestão de Itamar Franco. Isso pouco agradou as instituições internacionais, pois foram privatizadas apenas 4 empresas, o que levou à substituição dos integrantes da comissão responsável pelo assunto, norma declarada pelo FMI<sup>13</sup>.

A exigência de um Estado cada vez menor não se expressava somente na política de privatizações das empresas estatais. Também era interesse do capital privado que o governo deixasse de gerir a Seguridade Social, não só o sistema público de pensão, mas principalmente a atenção à saúde. Um e outro eram campos praticamente virgens no tocante à reprodução do capital. Para o Banco Mundial neste período, o número de agências regulatórias deveria ser mínimo e se houvesse necessidade de tê-las, principalmente no que se refere aos monopólios naturais no setor de telecomunicações e energia, essas deveriam ser independentes, públicas e o mais afastado possível das pressões políticas, de forma que estimulassem a livre competição entre mercados.

No tocante aos benefícios sociais, por mais que Collor tenha vetado itens importantes da Lei Orgânica da Saúde e adiado a aprovação da Lei dos Benefícios Previdenciários, da Lei de Financiamento da Seguridade Social e da Lei Orgânica da Assistência Social (a última a ser aprovada e regulamentada, já no governo Itamar Franco), foi obrigado, por força constitucional, a cumprir seus preceitos. Contudo, ao mesmo tempo, favoreceu a proliferação dos planos de saúde e deu início a certa flexibilização no mercado de trabalho. No campo da transferência de renda, de responsabilidade do governo federal, nada foi realizado.

Curiosamente, quase que concomitantemente à saída de Collor, projetos para combate à fome surgiram, porém de iniciativa não governamental. Esse foi o caso do projeto de Hebert de Souza, o Betinho<sup>14</sup>. O instituto IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas) foi fundado em 1980 e permitiu a inserção de um diálogo sobre problemas estruturais da pobreza, voltados principalmente para combate da pobreza e da miséria. Mas foi em 1990 que as ações, por meio deste instituto, tiveram mais veiculação na sociedade. A maior campanha de caráter popular organizada por Betinho ocorreu em setembro de 1992, que culminou no programa Ação Cidadania contra a Miséria, a Fome e pela Vida. O sucesso

---

<sup>13</sup> “Twenty of these actions took place between October 1990 and December 1992, under the Collor Administration. The program slowed down significantly when President Itamar Franco took over. In 1993, only four companies were sold (three steel mills and one petrochemical plant). While no changes were made to the legal framework, the members of the Privatization Commission and its president (formerly the head of BNDES) were replaced, and the preparation process became more politicized” (Banco Mundial, 1994, p. 83).

<sup>14</sup> Sociólogo, ligado às causas sociais, falecido em 1997.

do programa e as diversas atividades desenvolvidas pelo sociólogo já evidenciavam o descaso com as políticas sociais da época.

Após a derrubada de Collor por meio de um *impeachment* de caráter popular, Itamar Franco assume a presidência. Ele tem apenas 2 anos para governar e mesmo assim consegue aprovar a LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social) e criar um plano econômico que tinha como principal objetivo acabar com a inflação galopante da época. A elaboração do Plano Real<sup>15</sup> em 1994, anunciada pelo Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso não só garantiu esse preceito, como também sua eleição no ano seguinte como Presidente do País.

### 3.1.2 De 1995 a 2002

Fernando Henrique Cardoso permaneceu no poder por oito anos, de 1995 a 2002, e é lembrado principalmente pelo seu primeiro governo que, com altos custos, conseguiu manter a inflação em níveis extremamente baixos vis-à-vis a história inflacionária do país. Vale lembrar que o Plano Real, por ele implantado, foi lançado quando ainda era Ministro da Fazenda do governo Itamar Franco. Era um plano que, afora em seu período anterior ter contado com um dispositivo que fazia todos os preços convergirem para uma unidade de conta, a Unidade Real de Valor (URV), tinha como âncora o câmbio. Esse Plano, o sétimo realizado no país depois do início da escalada inflacionária, foi o único que conseguiu estabilizar a moeda.

Ao lado da estabilização da moeda, eram previstas importantes privatizações que atingiram não só o Brasil, mas quase toda a América Latina<sup>16</sup>. No mesmo ensaio citado anteriormente, *An Agenda for Stabilization*, eram expressas claras normas para os serviços públicos de telecomunicações, eletricidade, mineração e petróleo: eles deveriam sair da esfera estatal e integrar o setor privado. A justificativa era a de sempre, utilizada sobejamente pelo discurso neoliberal, a ineficiência inerente do setor público<sup>17</sup>. Hoje, em 2008, sabe-se que a Vale do Rio Doce, uma das empresas privatizadas naquele período por um preço irrisório frente a seu potencial, tornou-se uma das companhias mais rentáveis do país, extraindo de nosso solo um lucro de R\$ 20 bilhões anuais em 2007, conforme anunciado em artigo no *Jornal a Gazeta Mercantil*. Segundo esse artigo, isso significa “mais que o orçamento de

---

<sup>15</sup> Para maiores detalhes sobre o Plano Real e suas conseqüências, ver Ministério da Fazenda, *Exposição dos motivos da MP do Plano Real*.

<sup>16</sup> Para maiores detalhes, consultar Camara e Salama (2005).

<sup>17</sup> Mais esclarecimentos em Montoro Filho (2006)

alguns ministérios do governo federal e o suficiente para quase dobrar o Bolsa-Família” (GAZETA MERCATIL, 2008).

Se no governo Collor ocorreram 25 privatizações, na primeira gestão de FHC foram realizadas cerca de 80<sup>18</sup>. Como resultado dessas privatizações, do superávit primário acordado com o FMI, da redução das despesas públicas, do aumento da receita, da âncora cambial e, mais tarde, da definição de metas de inflação (usando os juros como elemento de contenção da demanda), o número de pessoas desempregadas bateu todos os recordes.

Não foi só no Brasil que o problema do desemprego tomou tamanha proporção. Depois dos “anos dourados<sup>19</sup>”, os países desenvolvidos começaram a não apresentar somente o desemprego friccional e sim o desemprego involuntário, denunciado por Keynes. Em relação aos aumentos salariais, se num primeiro momento contemplavam um reajuste que, pelo menos, garantia seu poder de compra, num segundo, foram reajustados abaixo do nível da inflação. Dessa forma, a pobreza, antes tão associada aos países da América Latina, passou a ser significativa também nos países europeus. Um dos motivos dessa nova realidade decorre do fato de o capital financeiro exigir cada vez maior participação na mais valia e, para fazer frente a isso, o capital produtivo procura, mediante todos os meios, reduzir o custo da força de trabalho. Além disso, como ensinou Marx, a manutenção de salários baixos requer necessariamente altos índices de desemprego, por isso pode-se dizer que não há nenhum interesse do capital em eliminar tal problema estrutural (MARQUES e MENDES, 2006; HUSSON, 2006).

No Brasil, mesmo frente ao agravamento da situação social, a “necessidade” de pagar o serviço da dívida levou à redução das despesas – principalmente na esfera da infra-estrutura e mesmo em áreas tradicionais da política social. Segundo Eduardo Fagnani (2005), o Estado tinha uma política que combinava estratégias macroeconômicas e de reformas que culminaram em uma grande crise econômica, afetando principalmente os instrumentos de política monetária, cambial e fiscal. Isso resultou em um grande desequilíbrio financeiro da União e as políticas sociais, neste contexto, foram relegadas a um segundo plano, diante do estreitamento das possibilidades de seu financiamento.

A publicação do relatório do Banco Mundial de 2003 foi determinante para redefinir uma nova função ao Estado em crise: o governo não devia agir como um diretor, mas sim

---

<sup>18</sup> Consultar Armando Castelar Pinheiro (2000) para mais informações.

<sup>19</sup> Assim são chamados, pelos franceses, os trinta anos que se seguiram ao final da Segunda Guerra Mundial. Os ingleses preferem utilizar a expressão: “trinta anos gloriosos”.

como um parceiro facilitador das negociações (Banco Mundial, 2003). Num certo sentido, essa posição constituiu um recuo em relação à defesa da expansão desenfreada do mercado.

No novo papel atribuído ao Estado, surge a necessidade de implementação de políticas sociais “chamadas” de modernas, advogadas ao mesmo tempo em que era proposta a extinção do Bem Estar Social (*Welfare State*) e em que ocorria a deterioração das relações sociais no interior dos modelos de inspiração neoliberal (DUPAS, 1999). Nas palavras deste autor, o “*Estado continuou sendo chamado em toda a parte, especialmente nos países que ainda possuem estrutura de Welfare, com o objetivo de garantir a sobrevivência dos cidadãos expulsos em grande quantidade do mercado formal*” (1999, p. 232).

Para fazer frente à expansão da pobreza (ou da “nova pobreza”<sup>20</sup>) o Banco Mundial sugere o desenvolvimento de programas de transferência de renda, os quais foram iniciados no Brasil durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Segundo Sposati (1997), esse programa transfere recursos e não serviços. Na época são criados diversos programas, nos quais o benefício é concedido mediante condicionalidades, tais como a obrigatoriedade da presença da criança na escola e o regular acompanhamento da saúde básica. São exemplos disso os Programas Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. A administração desses programas não era centralizada, cada um deles estando submetido a um ministério.

Fernando Henrique Cardoso enfrentou, em seu segundo governo, uma série de problemas resultantes do acirramento da crise financeira internacional, provocada pela derrocada do mercado financeiro da Coreia, Tailândia e Indonésia, em 1997. O resultado disso foi, além da perda de aproximadamente 40 bilhões de dólares em reserva<sup>21</sup>, a instituição do câmbio flutuante e o aumento da taxa de juros SELIC de 21% a.a. para 43% anual. Isso significou, na prática, a eliminação da âncora cambial.

A repercussão negativa desse cenário não se restringiu somente ao Brasil, mas tocou toda América Latina. Os países que mais sofreram foram exatamente aqueles que seguiam estritamente as orientações do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. Exemplo maior disso foi a desorganização provocada na Argentina, o que desencadeou uma crise social, econômica e política aberta.

No Brasil, um dos principais elementos utilizados para conter a crise foi a elevação da taxa de juros, a mais alta do mundo desde então. No plano orçamentário isso implicou contingenciamento e redução de gasto, muitas vezes na área social.

---

<sup>20</sup> Para o conceito de nova pobreza, ver Robert Castel, op. cit..

<sup>21</sup> Maiores detalhes em Aumara Marques (2008)



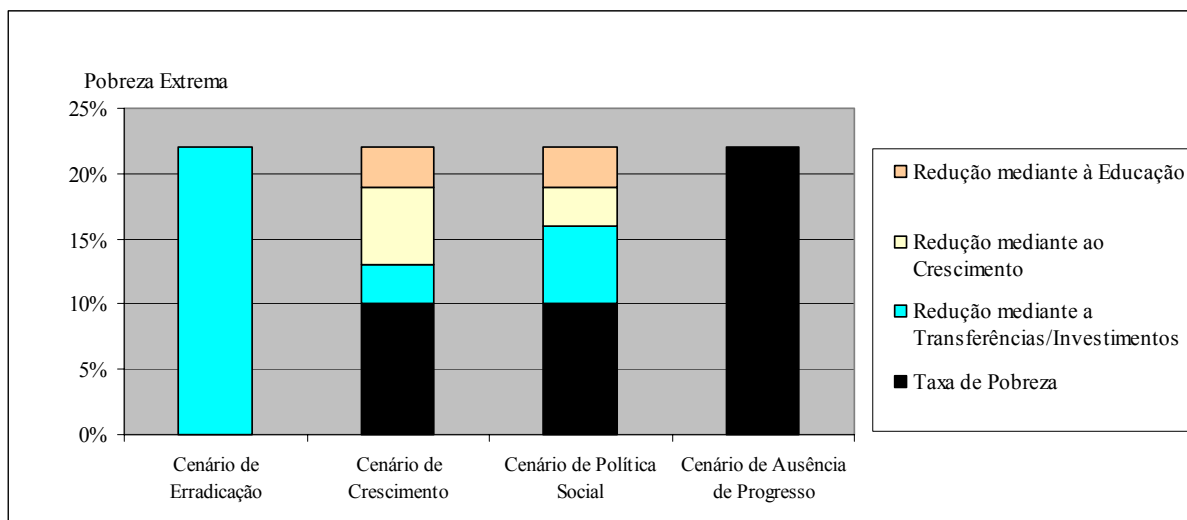
Mesmo assim, de acordo com o Relatório *O Combate à pobreza no Brasil*, desenvolvido pelo Banco Mundial em 2001, o país tem sido um exemplo neste tema, mesmo sabendo que há muito ainda para ser feito. O documento traz isso logo no princípio de sua introdução: “a primeira mensagem central deste relatório é a de que o Brasil, nos últimos anos, progrediu muito nas suas políticas sociais e nos respectivos indicadores, sobretudo nas áreas de saúde e educação.” (Banco Mundial, 2001 p.7).

Neste estudo, além de medir a pobreza e a sua evolução, é sugerida uma série de políticas de combate à miséria extrema até o ano de 2015. Para o Banco, combinações de melhorias na educação, saúde, crescimento e outras medidas políticas estruturais de cunho social, como reforma agrária, serviços rurais e urbanos e programas de transferências podem ser uma solução plausível (Op. cit., p. 9).

Esse relatório traça quatro cenários para solucionar o problema da pobreza. O primeiro envolve a sua erradicação total em um curto espaço de tempo, financiado mediante de políticas públicas de transferência de renda, o que para o Banco Mundial é absolutamente impossível devido ao seu elevado custo de R\$ 67,5 bilhões ao ano (contudo, se compararmos ao ano de pagamento de juros em 2000, R\$ 78 bilhões, tal valor já não parece tão elevado). O segundo cenário é uma combinação de uma taxa de crescimento elevada (6% a.a.), com políticas de transferência de renda, o que diminuiria 50% da pobreza até 2015. O terceiro cenário retrata um ambiente de baixo crescimento (3% a.a.), porém com políticas de transferência de renda mais elevadas, o que resultaria em um ambiente semelhante ao anterior, mas com um custo maior para o Governo. Se no segundo cenário os custos eram de R\$ 3,5 bilhões ao ano, nesse último prevêem-se gastos à ordem de R\$ 13,5 bilhões ao ano. Por fim, o quarto cenário representa uma situação de ausência de medidas de combate à pobreza, o que significaria seu aumento progressivo em até 25% (gráfico 3).

Nesse relatório fica clara a mudança de posição do Banco Mundial em relação ao combate à pobreza, entendida agora como política social-econômica integrada. Em um de seus tópicos é chamada atenção para a atuação decisiva do Estado neste momento da economia, o que evidencia ainda mais a mudança de sua estratégia em relação aos anos anteriores.

Gráfico 3: Rumo à Meta de Redução de Pobreza em 2015 - Cenários Alternativos



Fonte: Estimativas da equipe do Banco Mundial, in Combate à pobreza no Brasil, 2001

Ao final da gestão de Fernando Henrique, dado o nível de desemprego, dos baixos salários e de um crescimento pífio da economia, a sociedade se voltou para a alternativa política que se apresentava, elegendo o candidato do Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva, na esperança de que esse provocaria mudanças, especialmente no campo social.

### 3.1.3 De 2003 a 2008

Em janeiro de 2003, Lula tomou posse do cargo da presidência da República, afirmando que sua conquista indicava que a *esperança havia vencido o medo*<sup>22</sup>. Logo após sua vitória, e mesmo antes de sua posse, deu a conhecer, mediante ampla vinculação na mídia, o que entendia ser o principal pilar da política social de seu governo: o Programa Fome Zero. Segundo o próprio governo, o *Fome Zero* representa “uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos” (BRASIL, 2001, p. 5).

O Fome Zero, que contemplava uma série de iniciativas e abrangia vários setores, passou a ser conhecido principalmente pelo Programa Bolsa Família (PBF)<sup>23</sup>. Esse Programa, que era um componente do Fome Zero, foi concebido com o único intuito de garantir “transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza de extrema pobreza.” (BRASIL, 2008).

<sup>22</sup> Em discurso proferido nas eleições presidenciais de 2002

<sup>23</sup> Para o porquê de o Fome Zero ter praticamente se restringido ao PBF, ver Marques e Mendes (2005).

Embora o programa de Lula pareça simplesmente ser uma continuidade daqueles implantados no governo FHC e estar de acordo com a recomendação do Banco Mundial, apresenta características diferentes dos programas anteriores e se destaca por sua abrangência e impacto.

Comparando-se as projeções do Banco Mundial anteriormente apresentadas, especificamente em relação ao terceiro cenário, de baixo crescimento<sup>24</sup> e de tipo *stop and go*, era estimado um gasto de R\$ 13,5 bilhões para 2015, enquanto que, já em 2006, o Brasil despendia com as transferências federais do PBF R\$ 16,06 bilhões (BRASIL, 2008). Para efeito de comparação, o Sistema Único de Saúde (SUS) gastou, em 2005, entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, R\$ 72,03 bilhões.

### 3.1.3.1 O programa Bolsa Família

No Brasil, o PBF é um dos principais instrumentos de transferência de renda, caso não se considere as políticas que se constituem direitos e são financiadas com contribuições sociais, tais como o Benefício de Prestação Continuada (dirigido a idoso e a deficiente de família com renda *per capita* inferior a 25% do salário mínimo) e o piso previdenciário, de valor igual ao do salário mínimo, instituído na Constituição de 1988. O PBF é de responsabilidade direta do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), ministério criado no início do primeiro governo Lula. Esse programa atingiu, em outubro de 2006, 11,1 milhões de famílias pobres em praticamente todos os municípios brasileiros. O critério para a definição do que seja uma família pobre ou muito pobre deriva das estatísticas levantadas e analisadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Isso não invalida, contudo, que o MDS, ao mesmo tempo, utilize de outras estatísticas de outros institutos, com o objetivo de monitorar a qualidade da informação.

Conforme pode ser visto no quadro 2, as unidades familiares com renda *per capita* inferior a R\$ 60,00 são consideradas em situação de extrema pobreza; e as com renda de R\$ 60,01 a R\$ 120,00 em situação de pobreza. As famílias consideradas extremamente pobres recebem dois tipos de benefícios: a) uma renda básica de R\$ 58,00, independentemente da existência de filhos ou não; portanto, sem a exigência da condicionalidade da presença escolar da criança ou adolescente e da consulta regular no posto de saúde; b) uma renda de R\$ 18,00

---

<sup>24</sup> As taxas de crescimento do PIB durante o governo Lula foram de: 1,15% (2003); 5,71% (2004); 3,16% (2005); 3,75% (2006) e 5,42% (2007).

por filho, mediante cumprimento das condicionalidades. Dessa forma, para uma família extremamente pobre, com três filhos ou mais, a transferência é de R\$ 112,00. No caso das famílias pobres, com renda *per capita* acima de R\$ 60,01 e até R\$ 120,00, o benefício é de R\$ 18,00 por filho, até o limite de R\$ 54,00.

Quadro 2: Público-alvo do Programa Bolsa-Família e seu Benefício. Brasil — 2007

Critério de Elegibilidade		Ocorrência de crianças / adolescentes de 0 a 15 anos, gestantes e nutrízes	Quantidade e Tipo De Benefícios	Valores dos Benefícios (R\$)
Situação das Famílias	Renda Mensal <i>per capita</i>			
Situação de Pobreza.	De R\$ 60,01 a R\$ 120,00	1 Membro	(1) Variável	18,00
		2 Membros	(2) Variável	36,00
		3 ou + Membros	(3) Variável	54,00
Situação de Extrema Pobreza	Até R\$ 60,00	Sem ocorrência	Básico	58,00
		1 Membro	Básico+ (1) Variável	76,00
		2 Membros	Básico+ (2) Variável	94,00
		3 ou + Membros	Básico+ (3) Variável	112,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

De maneira geral, portanto, o PBF é um programa que não só define condições de acesso, como também exige o cumprimento de certas condições ou de contrapartidas, tais como a frequência escolar e cuidados básicos com a saúde (representado pelo cartão de vacinação). Mas para a família que se encontra em situação de extrema pobreza, sem filhos, essa condicionalidade não se aplica, lembrando, de certa forma, a proposta de uma renda mínima. Este aspecto – o de conceder uma renda básica independentemente de contrapartida-, assim como sua implantação em todo o território nacional, é o que o diferencia das iniciativas promovidas no governo anterior, de FHC.

Embora o PBF não constitua um direito, seus procedimentos e condições estão estabelecidos na Lei 10.836 de 2004. Em seu artigo 4º são definidos seus objetivos:

- I. Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- II. Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- III. Estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- IV. Combater a pobreza; e
- V. Promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

No artigo 23 dessa lei é garantido que a mulher será preferencialmente a titular do cartão de benefício<sup>25</sup>, colocando em evidência o papel da mãe na estrutura familiar e sua responsabilidade perante a sociedade civil. Vale lembrar que a escolha da mãe como responsável pelo recebimento do benefício é pautada em experiências internacionais e nacionais.

Nessa mesma lei fica claro que o benefício tem um caráter temporário, não gerando, portanto, direito. Esse dispositivo faz lembrar a Renda Mínima de Inserção (RMI), instituída por Mitterand em 1988. Isso porque, embora a situação dos beneficiários do RMI tivesse origem diferente da dos PBF e o mesmo ocorresse com relação a seus objetivos explícitos, é fato que essa renda, criada para ser transitória, tornou-se permanente (MARQUES, 1997, p. 107). E o mesmo pode ocorrer com o PBF, caso não sejam alterados os fatores que criam e recriam a pobreza e a desigualdade no país.

A política social de transferência de renda é um programa diferente dos direitos sociais como Previdência, Educação e Saúde. Esses últimos integram os direitos básicos decorrentes da cidadania, enquanto o PBF tem por objetivo (entre outros) minimizar a situação de pobreza, na esperança de que a nova situação familiar permita que seus integrantes ganhem capacidades<sup>26</sup> para se emanciparem, integrando-se à dinâmica econômica e social central do capitalismo<sup>27</sup>.

Apenas referindo-se à personagem principal de um documentário hoje muito em voga no Brasil, *O Longo Amanhecer – uma cinebiografia de Celso Furtado*, sem a destruição dos vetores que distribuem a riqueza de forma desigual, não há como o país sair de sua situação eterna de subdesenvolvimento.

### **3.2 Alguns resultados do programa de transferência de renda até 2007<sup>28</sup>**

#### **3.2.1. Cobertura da população total e da população-alvo**

Em outubro de 2006, antes, portanto, da vigência dos valores apresentados no quadro 2, o PBF alcançava 11.009.341 famílias, ao custo de R\$ 680,08 milhões ao mês. Em termos

<sup>25</sup> Com o qual é retirado o benefício junto à Caixa Econômica Federal.

<sup>26</sup> Ao estilo de Amartya Sen (1993).

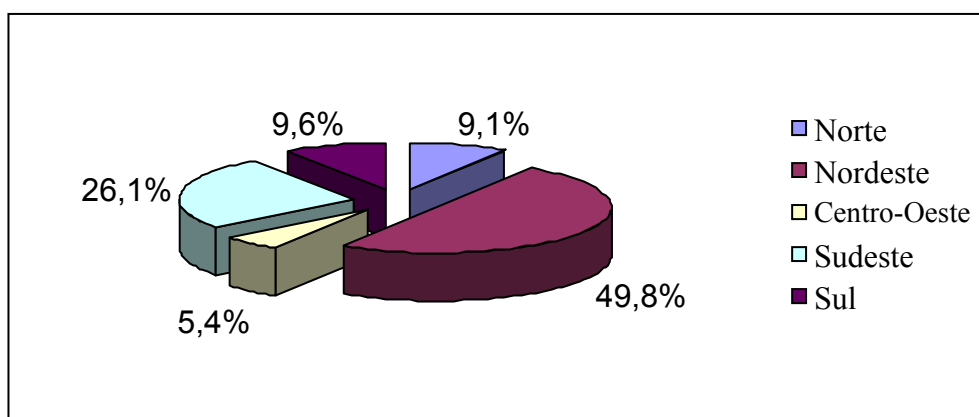
<sup>27</sup> Não se desconhece que em países como o Brasil a pobreza e a extrema pobreza são regidas pelos interesses do grande capital, não sendo em hipótese nenhuma um entrave para sua dominação. Em países com tal grau de desigualdade de renda e patrimônio, o “desenvolvimento desigual e combinado” é uma realidade incontestável.

<sup>28</sup> Esta parte se beneficiou do Relatório de Pesquisa “O Bolsa Família e o BPC: Cobertura e importância nos municípios”, realizado para o MDS, por Marques et al (2006).

populacionais, isso significou a cobertura de 48.441.100 pessoas, isto é, 25,9% da população estimada pelo IBGE para 2006. Em relação à meta do governo para o ano, isso equivaleu a 98,2%.

As famílias beneficiárias estão altamente concentradas na região Nordeste (49,8%) e Sudeste (26,1%). No Nordeste, região mais pobre do país, onde, segundo o IBGE, habitam 49,3% das famílias pobres do país (estimativa para 2004), destaca-se a situação do Estado da Bahia, cujas famílias beneficiárias compreendem 12,7% do total abrangido pelo Programa. Em ordem de importância, seguem ainda Ceará (8,2%), Pernambuco (7,8%) e Maranhão (6,4%). No Sudeste, a segunda região que mais recebe o PBF, os estados que se destacam são Minas Gerais e São Paulo. No primeiro, encontram-se 10,5% das famílias brasileiras beneficiadas e, no segundo, 10%. O Gráfico 4 apresenta a distribuição do Bolsa Família por região.

Gráfico 4: Distribuição do Bolsa Família por região - outubro de 2006



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome. Elaboração Própria.

Em termos da cobertura da população-alvo (famílias pobres) atingida pelo Programa, o que seria um indicador de sua efetividade, uma análise mais apurada ficou comprometida, pois as informações mais recentes do número de famílias pobres, fornecidas pelo IBGE, no momento da realização da pesquisa, eram de 2004. Mesmo assim, é possível se apontar alguns aspectos interessantes. Um deles é que a Região Norte continua sendo a que mais tem dificuldade para implantar o Programa<sup>29</sup>, pois o nível de “cobertura”, verificado com o uso de uma informação defasada, de 2004, é de apenas 92,81%. Esse baixo nível de cobertura pode estar associado à baixa capacidade de organização das prefeituras, bem como às dificuldades inerentes à região, com população muitas vezes dispersa em grande território de difícil acesso.

<sup>29</sup> Essa dificuldade já havia sido verificada em pesquisa anterior (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Relatório de Pesquisa, Marques et alli, 2004).

Talvez isso explique, com mais razão, a situação do Amapá e de Roraima, onde somente 53,09% e 83,40% das famílias pobres (estimativa de 2004) estariam sendo atingidas pelo PBF.

Em relação às capitais dos estados, nelas também se observou que a implantação do PBF está aquém do que poderia ser, com exceção da região Sul. Exemplo disso são as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, que registraram taxa de cobertura extremamente baixa, de 57,99% e 74,97%, respectivamente.

Dessas constatações – detectadas a partir de uma estimativa do número de famílias pobres claramente defasada (de 2004), que provavelmente subestima a real necessidade e/ou as alterações havidas nos dois últimos anos – se conclui:

- a) que o Bolsa Família está atingindo seu público alvo de maneira desigual entre as regiões, os estados e as capitais.
- b) que existe margem para a implantação do programa, isto é, que o Bolsa Família deve ser ampliado para as regiões, estados e capitais onde ainda não conseguiu alcançar a totalidade das famílias pobres.
- c) que em alguns estados o Programa apresenta maior dificuldade para ser implantado nas capitais do que nos demais municípios.

Com relação ao total da população da região, dos estados e dos municípios, as taxas de coberturas indicam uma realidade bastante diversa. Essa realidade é em parte determinada pela distribuição das famílias pobres no país e em parte pelo nível de implantação do Programa em cada espaço, seja região, estado, ou capital. Entende-se por taxa de cobertura da população total a relação entre o número de famílias beneficiárias multiplicado por 4,4<sup>30</sup> e a população total. De forma resumida, em relação à população total das regiões geográficas, o nível de cobertura varia de 15,87%, na Região Sudeste, a 46,75%, na Região Nordeste. Entre os estados da federação, o maior percentual de cobertura encontra-se em Piauí (52%) e o menor em Santa Catarina (10,4%). Nas capitais, a maior taxa é registrada em Boa Vista (34,6%) e a menor em Florianópolis (5,8%).

---

<sup>30</sup> Média de membros das famílias pobres, segundo o IBGE.

### **3.2.2 Os recursos financeiros em relação às transferências constitucionais federais aos municípios**

Os recursos do PBF recebidos pelos municípios entre janeiro e outubro de 2006 corresponderam a 15,0% das transferências constitucionais federais repassadas pelo governo. Na região Nordeste, esse percentual foi ainda maior (23,5%). Nessa região, destacam-se os estados do Pernambuco, Ceará, e Maranhão, que registraram percentuais acima da média, 25,5%, 25,7% e 25,7% respectivamente.

Em termos de municípios, alguns se destacam. São eles: Crateús (Ceará), Presidente Dutra (Maranhão), Serra Talhada (Pernambuco), Jequitinhonha (Minas Gerais), em que os recursos do PBF em relação ao total das transferências constitucionais por eles recebidos representam, respectivamente, 41%; 43,6%; 42,2% e 43,1%.

Para finalizar, destaque-se que pesquisa realizada pelo Ministério da Saúde (2003) demonstrou que o destino do acréscimo de renda em população muito pobre é preferencialmente para compra de alimentos. Dada a importância dos recursos do PBF para alguns municípios, certamente seu impacto sobre a economia local não é desprezível.

### **3.3 As mudanças de 2008**

Em setembro de 2007, o governo anunciou a proposta de ampliação do programa Bolsa Família, para as famílias em pobreza e extrema pobreza, com filhos entre 16 e 17 anos, dado que antes só atendiam as famílias com filhos até 15 anos.

O anúncio da introdução dos adolescentes de até 17 anos não foi uma novidade para muitas pessoas. No plano de governo do atual presidente Lula, ao mencionar os programas de transferência de renda (chamado neste projeto de Bolsa Alimentação e Bolsa Escola), havia também referência a bolsas destinadas aos jovens com até 17 anos, o então chamado de Programa Agente Jovem (PLANO DE GOVERNO, 2002, p. 40).

Ao lançar o programa justamente nesta época, muitas foram as notícias veiculadas na mídia sobre o caráter eleitoral da proposta. As eleições municipais ocorreram no ano de 2008, mas a aprovação da medida provisória referente à ampliação do programa só foi realizada em 29 de dezembro de 2007, bem como a concessão do benefício, aprovada em março de 2008 (FOLHA DE SÃO PAULO, 2008).



A introdução do jovem no programa Bolsa Família permitiu o ingresso de 1,7 milhões de adolescentes, em prol de uma diminuição da evasão escolar muito típica no país para esta faixa etária. A principal contrapartida é, neste caso, a frequência escolar de no mínimo 75,00% às aulas, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social. O benefício é concedido às famílias no valor de R\$30,00 por filho nesta faixa etária, com o limite máximo de 2 filhos adolescentes por lar. No quadro 3 e 4 pode-se verificar a nova distribuição do benefício concedido às famílias, tanto para as que se encontram na extrema pobreza (quadro 3) e para as que se encontram na linha da pobreza (quadro 4).

Quadro 3: Famílias com renda mensal de até R\$ 60,00 por pessoa (extrema pobreza)

Número de crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Básico	R\$ 62,00
1	0	Básico + 1 variável	R\$82,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 102,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 122,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 92,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 112,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 132,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 152,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 122,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 142,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 162,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 182,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social, 2008

Quadro 4: Famílias com renda familiar mensal de R\$ 60,01 a R\$ 120,00 por pessoa (linha de pobreza)

Número de crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Não recebe benefício básico	-
1	0	1 variável	R\$ 20,00
2	0	2 variáveis	R\$ 40,00
3	0	3 variáveis	R\$ 60,00
0	1	1 BVJ	R\$ 30,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 50,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 70,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 90,00
0	2	2 BVJ	R\$ 60,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 80,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 100,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 120,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social, 2008

A partir destes quadros, a família que se encontra na faixa de extrema pobreza, com 5 filhos, sendo dois deles pertencentes a faixa etária de 16 e 17 anos, pode receber do governo federal o benefício máximo do programa de R\$182,00. O benefício continua sendo entregue à mãe de família. As famílias que já estavam no cadastro único tiveram seus benefícios automaticamente aumentados pelo reajuste e parte de novas famílias ingressantes foram inscritas até o final de 2008.

A ação da ampliação do programa foi acompanhada por outra campanha desenvolvida pelo mesmo ministério e destinada a mesma faixa etária, chamada de Programa Nacional de Inclusão Jovem, o ProJovem. Ela é supervisionada pelo Sistema Único de Assistência Social. O objetivo principal é complementar a proteção social básica à família, dando apoio ao jovem para continuar no sistema educacional e, ao mesmo tempo, permitir a sua inserção na sociedade. São desenvolvidas oficinas de integração social, esporte, cultura e atividades relacionadas ao trabalho. Para este programa, não há transferência de rendas vinculadas. Por conta deste motivo, o ProJovem não pode ser confundido com a extensão do PBF, mesmo sabendo que as famílias beneficiadas pelo último programa tem prioridade na inscrição de seus filhos no ProJovem.

Os resultados da extensão do PBF ainda são bem discretos. A maioria das famílias que foram beneficiadas por essa ampliação do programa já pertencia ao PBF, por isso o número de famílias pouco aumentou.

Os objetivos do programa, no entanto, estão sendo cumpridos. Segundo a Pnud o número de estudantes que saem das escolas entre os 15 e 17 anos é maior entre os que não são beneficiados do programa.

No mesmo ano, o governo decidiu estimular as famílias a receberem o benefício mediante depósito bancário (que foi reajustado em 8%) , o que irá aumentar a agilidade no pagamento. O governo pretende atingir cerca de 4 milhões de famílias no projeto de inclusão bancária até 2010.

Segundo o balanço realizado pelo governo, no momento em que anunciou essas mudanças, os municípios passaram a ter mais controle sobre a exigência do cumprimento das obrigações dos beneficiários e repassaram mais informações ao governo federal sobre a sua regularidade. O acompanhamento da frequência escolar para os beneficiários do programa atingiu neste ano cerca de 85%, o que representa 14 milhões de pessoas. Na área da saúde, o índice de controle das contrapartidas atingiu 54% das famílias, mostrando que há muito o que fazer.

Ainda em 2008, em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego, foi lançado o Plano Nacional de Qualificação Profissional dos Beneficiários do Bolsa Família (PlanSeQ). O plano pretende atender as famílias beneficiárias do programa, maiores de 18 anos. Serão desenvolvidos cursos de capacitação, principalmente voltados para a área da construção civil. Em princípio o plano compreenderá, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, 13 regiões metropolitanas e pretende atingir 200 mil beneficiários do programa. Esse programa complementar prevê uma parceria com o Plano de Aceleração do Crescimento e a capacitação dos beneficiários pretende oferecer uma mão-de-obra qualificada para atender a demanda que surgia do crescimento econômico.<sup>31</sup>

No mesmo balanço o Ministério informou que durante 2008 o programa bolsa família atingiu as famílias em condições de extrema vulnerabilidade, incorporando moradores de rua e mesmo famílias em situação de escravidão: 20.413 famílias de moradores de rua e 3.500 famílias beneficiadas em condição escrava. Também neste mesmo ano foram atendidas 58.847 famílias indígenas e 24.413 famílias remanescentes dos quilombos.

Segundo o ministério, pesquisas desenvolvidas pelo Ipea permitirão o acompanhamento das famílias inscritas no Cadastro Único. O instituto criou um aplicativo que mensura os dados de vulnerabilidade, acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições habitacionais das famílias,

---

<sup>31</sup> Provavelmente o governo não esperava que a crise econômica internacional fizesse a produção interna retrair.

o que permitirá comparar indicadores de evolução do programa. Esse aplicativo chama-se Índice de Desenvolvimento da Família e estará disponível aos gestores municipais do programa.

Além disso, o Ministério enfatiza no balanço apresentado que é necessário mudanças, tanto na área educacional, quanto na área da saúde. Ações complementares ao programa deverão ser ampliadas, em parceria com demais ministérios. Segundo o próprio Ministério do Desenvolvimento Social, existe a intenção de ampliar a escolaridade dos beneficiários, implementar programas de alfabetização de jovens e adultos, introduzir novos programas de qualificação profissional com o objetivo de promover as famílias socialmente.

Em pesquisa realizada pelo Ipea (2003, p.38), a introdução dos programas de transferência condicionada de renda é de extrema importância para o país porque dificilmente a erradicação mínima da pobreza ocorreria em um prazo razoável de tempo. O instituto acredita que esses programas devam existir, mesmo que em condição não permanente, pois eles consistem em mecanismos efetivos no combate à pobreza. Os efeitos distributivos advindos do programa Bolsa Família ajudam o governo a diminuir suas deficiências e a planejar sua expansão futura. No entanto, a mesma instituição tem dificuldades em saber, de acordo com a Pnad realizada em 2004, se houve uma redução da pobreza devido ao PBF, ou se foi por conta de outros programas sociais desenvolvidos pelo governo.

Apesar disso, a pesquisa realizada pelo Ipea, assim como a da PUC SP, mencionada em tópico anterior, não restam dúvidas sobre a boa focalização do programa bolsa família.

O Ipea assinala que os programas como BPC, pensões e aposentadorias do piso de um salário mínimo são capazes de tirar as famílias da situação de extrema pobreza. No entanto, o mesmo não pode ser afirmado no caso do programa Bolsa Família, que ajuda apenas a melhorar a situação de pobreza. Porém, pode-se concluir que todas as transferências de renda promovem a redução da pobreza.

### **3.4 Conclusão**

Em relação aos programas analisados no Brasil, pode-se dizer que o Bolsa Família é o maior programa de transferência de renda que existiu até hoje. Em comparação ao governo de Fernando Henrique, não há como confrontar a sua dimensão e abrangência, e também não há como comparar os últimos dois presidentes com Fernando Collor, já que esta gestão foi nula para qualquer tipo de política de transferência de renda.

Outro fato de grande consideração é o caráter transitório deste programa, uma vez que não é um direito adquirido e sim uma política de governo. Deve-se observar que até que ponto o programa Bolsa Família é uma solução de curto prazo dos problemas emergenciais da sociedade. O programa mantém intocáveis os problemas estruturais, os quais estão relacionados à forma da apropriação da riqueza, à extrema desigualdade de renda e do patrimônio, à ausência de reforma agrária, à precarização estrutural de parte importante do mercado de trabalho, entre outros motivos.

Nesses últimos 10 anos, com a expansão dessa nova pobreza estrutural no mundo desenvolvido – aqui sempre presente, desde o tempo da Colônia – o debate do que venha a ser desenvolvimento social ganha cada vez mais espaço. Alguns, como Fagnani (2005), acreditam que o desenvolvimento mediante políticas de transferência de renda caracteriza um cenário futuro em que “a caridade passe a ser a marca predominante do sistema de proteção social”. Ainda em suas palavras, “O equívoco é achar que eles (projetos de transferência de renda) encerram na própria estratégia” (op. cit, p. 554).

Para Maria Carmelita Yasbek, o Estado de hoje trata o problema da pobreza como algo que pode ser arrumado por meio de solidariedade social. Essa idéia permite facilmente pensar que a desigualdade é causada por um problema exógeno da sociedade, além das esferas simples de mercado e do próprio Estado, dando margem para a criação de um sistema misto de proteção social que culminou no avanço do Terceiro Setor. Com a responsabilidade social em voga, as empresas acabam financiando diversas organizações não-governamentais (ONG), deixando o capital circular de forma livre e permanente no sistema financeiro atual (YASBEK, 2004 p. 104).

Ainda segundo a pesquisadora, um dos problemas do programa de transferência de renda é o objetivo que esse pretende alcançar. Se por um lado existe o assistencialismo moral, em que a pobreza deve ser combatida o mais breve possível, por outro uma política de transferência de renda pode ser um instrumento que permita a inclusão de pessoas na sociedade, no mercado de trabalho e nas garantias sociais necessárias. Mas para que esse segundo item ocorra, o Estado deve agir com projetos que impulsionem o crescimento sustentável, criando políticas de emprego e garantindo a permanência mínima da proteção social.

A presença do Banco Mundial no Brasil é observada já há algum tempo. Desde o governo de Fernando Henrique que a Instituição propõe medidas para aliviar as problemáticas relacionadas à pobreza. No Brasil, em particular, vale lembrar que os indicadores de pobreza

são extremamente elevados em comparação com os países analisados anteriormente da América Latina, tendo um quarto de sua população abaixo do nível de pobreza.

A introdução do PBF, por outro lado, aliviou os problemas estruturais relativos à pobreza, dando uma maior condição para a população pobre ter acesso aos sistemas de saúde e educação pública. Os resultados dos programas de transferência de renda no Brasil são observados facilmente pelo seu grau de focalização e também pelo impacto do aumento de consumo das famílias, embora este último seja impulsionado por outros fatores sociais (como o aumento do salário mínimo a partir de 2004).

Um grande estímulo para a continuação e ampliação do PBF encontra-se em seu baixo custo de implementação e manutenção, que representa cerca de 0,3% do PIB brasileiro. Isso apenas vem de encontro com as políticas divulgadas pelo Banco Mundial para a resolução eficiente da desigualdade social. Enquanto isso, a pobreza continua com seus problemas estruturais de reprodução, já que pouco acompanhamento é feito além do pagamento do benefício e do cumprimento das condicionalidades.

Alguns pilares do programa ainda não são atingidos. Os programas que se referem à emancipação das famílias do PBF ainda têm fraca abrangência, bem como os programas voltados à inserção das pessoas no mercado de trabalho. A melhoria dos sistemas de saúde e educação ainda precisa ser revista, pois, como os demais países da América Latina, isso apenas postergaria os problemas que resultam da educação de má qualidade do país.

A ampliação do programa bolsa família para a faixa etária jovem, já prevista na formulação inicial do programa, no entanto, mostra a preocupação do governo em atingir mais focos relacionados à pobreza e, ao mesmo tempo, estimular ainda a permanência dos jovens no estudo. Esse mecanismo permite um certo estímulo para as famílias pobres, já afetadas pelos benefícios do programa anos atrás e permite que o impacto de curto prazo sobre os indicadores de pobreza aumente.

Existem outras iniciativas relacionadas ao programa para estimular a introdução dos beneficiários em programas relacionados ao Ministério do Trabalho, porém essas medidas ainda não abrangem alguns municípios e também encontram-se estagnadas mediante a crise econômica que atingiu o país no segundo semestre de 2008.

Contudo, é necessário que a pobreza no Brasil seja solucionada de forma estrutural, não apenas estimulada por benefícios monetários sem vínculos de ruptura. Porém, para isso ocorrer é necessário que ajam interesses governamentais e institucionais que auxiliem nesse processo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisa o desenvolvimento dos programas de transferência de renda no Brasil e em alguns países da América Latina. Em um primeiro momento foi realizada uma pesquisa sobre a formação de uma nova pobreza, mostrando quais são os componentes de sua estrutura e desenvolvimento. Para isso foram resgatados valores da construção do capitalismo financeiro, das suas necessidades e da pressão de adaptação dos Estados, para que se tornem instituições mais eficientes e menos intervencionistas na economia, bem como a adoção de uma política neoliberal necessária para o grande objetivo da modernização dos países. Como observado neste trabalho, tais modificações foram amplamente apoiadas pelo Banco Mundial, desde o início dos anos 90.

Esta pesquisa também contempla uma análise sobre a transformação do papel do Estado de Bem Estar Social e a boa convivência deste sistema com a organização fordista de produção da época. Pode-se afirmar que foi neste período, em que se tinha uma baixa taxa de desemprego, que ocorreu a consolidação de um sistema mínimo de proteção social. Porém, isto passou a ser questionado no início dos anos 90, impulsionado pelos motivos inversos citados anteriormente: existiam altas taxas de desemprego e relações flexíveis de trabalho. Era necessário um novo modelo de Estado para sustentar o elevado gasto público e, ao mesmo tempo, cobrir a imensa população que estava fora do sistema de proteção social vinculado ao trabalho. A opção fornecida pelo Banco Mundial para combater essa nova classe destituída de meios apareceu como um modelo bem conveniente para a sua concretização dentro de um Estado Neoliberal. Sugerida por meio de relatórios publicados na década de 90, o Banco indicou a adoção dos programas de transferência de renda condicionada, que constituíam um modelo eficiente para o Estado, já que tinham um alto impacto na diminuição da classe pobre, em um curto prazo, aliado ao baixo custo de sua implementação e administração.

No final da década de 90 e início do ano 2000 pode, então, ser observada uma tendência na adoção deste tipo de programa por toda a América Latina. Com uma formação econômica e social bem semelhante entre si, os países da América Latina passaram a introduzir esse tipo de política condicionada de transferência de renda justamente no momento em que o Estado Neoliberal mostrou suas piores conseqüências na área social, no final da década de 90. Todos os países que adotaram esse tipo de política receberam assentimento das instituições internacionais, principalmente a do Banco Mundial, a mesma instituição que apoiou a transição do Estado de bem estar Social para um Estado de ação mínima no social.

Aparece visível a influência do Banco em relação às políticas de sucesso dos países que adotaram esse tipo de programa. Nos informes da instituição é grande o destaque dado às iniciativas realizadas no Brasil e no México para o combate à pobreza. O Bird, a outra entidade ligada ao Banco, implementa e ajuda financeiramente diversos países da América Latina para a introdução dos planos de transferência de renda condicionada. São cerca de 16 iniciativas na região, que começaram na sua maioria no ano 2000.

Pela breve análise feita dos 4 países, se observou que a maioria, exceção feita ao Chile, adotou planos emergenciais para o combate à pobreza e que mais tarde esses programas se tornaram permanentes. A Argentina, Chile, México e Uruguai ainda se preocupam com os serviços de baixa qualidade prestados na área da educação e saúde e para isso buscam melhorar os serviços públicos para não degradar cada vez mais as intenções de inserção social. A pobreza e a extrema pobreza variavam entre 16% no Chile e 25% no México da população dos países analisados, e a introdução dos programas condicionados de transferência fez cair os dados relativos a ela sensivelmente. Os 4 países demonstraram melhoras nos indicadores de educação e acompanhamento com a saúde, mas os efeitos ao longo prazo ainda são recentes para serem analisados.

No caso brasileiro, o Bolsa Família representa o maior programa de transferência de renda do país, atingindo cerca de 11,10 milhões de famílias, o que representa aproximadamente 25% da população brasileira. A política introduzida em 2004 integrou os benefícios de transferência de renda que existiam anteriores a ele, ampliando a área de cobertura geográfica e populacional do programa. Os indicadores da distribuição de renda diminuíram sensivelmente e o Brasil já não ocupa mais as últimas posições do ranking do Banco Mundial. No ano de 2008 o país foi para o nível dos países considerados de alto desenvolvimento humano, embora não tenha melhorado posições no ranque realizado pela Pnud em 2008 (O Brasil continua sendo o 70º colocado, embora tenha melhorado o seu índice para 0,80). Em relação ao índice do de Gini, o Brasil teve um aumento do indicador em 7% segundo o Ipea. Isso se deve ao aumento relativo da renda dos mais pobres, que foi acima de 9,40%, enquanto que a renda dos mais ricos aumentaram no mesmo período de 5 anos (2003-2007), cerca de 2,6%. Os economistas do Ipea não relacionam essa melhora na distribuição de renda apenas aos programas de transferência de renda. Isso também se deve pelo grande aumento que ocorreu salário mínimo no período, que saiu de R\$200,00 em 2002 para um patamar de R\$415,00 em 2008.

Em comparação com os demais governos, pode-se afirmar que a iniciativa da introdução do PBF pelo atual presidente Luiz Inácio Lula da Silva permitiu uma extensão



bem maior em relação aos outros programas de transferência de renda existentes em governos anteriores, liderados por Fernando Henrique Cardoso. As iniciativas realizadas antes mesmo de o governo Lula assumir o poder mostravam que existiria uma reforma na área de assistência social, unificando e ampliando os programas desenvolvidos no período do Fernando Henrique, deixando o programa de combate à fome como o carro chefe de seu mandato. Na gestão de Collor nada foi feito para aliviar a questão da pobreza. Ao contrário, no período de sua gestão houve o incentivo de sua reprodução, tornando o Estado cada vez mais ausente das questões sociais e também das questões de incentivo ao crescimento e desenvolvimento do país. Os índices de desemprego dispararam em conjunto com a informalidade no setor empregatício. Algumas ações, fora do âmbito do Estado<sup>32</sup>, para conter os problemas da fome, se iniciaram no país bem nesta época, devido ao agravamento das questões sociais. Com a saída do Collor, esse processo acelerado de modernização do estado se tornou mais lento, embora não em menor grau se analisado o período dos dois mandatos de Fernando Henrique. As influências das entidades internacionais foram bem grandes nessa época, principalmente as que foram voltadas para a reforma da ação do Estado. Já no início do governo Lula, as conseqüências sociais se agravaram, justamente por conta do avanço desenfreado do novo papel do Estado mínimo.

A introdução das políticas de transferência de renda condicionada, apesar de terem feito mudanças sociais relevantes no Brasil e nos países da América Latina, levantou várias discussões quanto as suas diferenças em relação ao sistema de proteção social. Sendo sempre definidas como políticas de governo, sem qualquer estabilidade diante de um direito social, os programas se tornam cada vez mais focalizados e atendem a um nicho cada vez mais específico. A idéia de expansão do programa coloca como normal a situação da pobreza, dando como aceitável a idéia de flexibilização das normas trabalhistas, deixando a cargo das movimentações do mercado os danos que se referem aos cuidados com a saúde do trabalhador, a sua instabilidade de trabalho e sua velhice.

A comemoração do número cada vez maior dos beneficiários dos programas de transferência de renda nos países estudados deixa margem para a introdução de novos programas que não visam desconstruir a reprodução da nova pobreza, mas sim continuar na lógica de sua reprodução. É necessário ter cautela ao analisar o modo de sanar o problema da pobreza e, ao mesmo tempo, construir condições sustentáveis para que o pobre consiga ao longo prazo se autopromover. Por conta deste motivo, o Estado deve oferecer serviços de boa

---

<sup>32</sup> Vale lembrar as iniciativas realizadas pelo Betinho na introdução de programas para o combate à fome.

qualidade nas contrapartidas exigidas, principalmente na área da educação e da saúde, para que essas diferenças dos direitos à cidadania sejam amenizadas, e não potencializadas entre as classes sociais.

No entanto, o grau de volatilidade em que está sujeita a população mais pobre, mesmos com as garantias dadas de educação e saúde, nem sempre diminui. Conforme analisado nesta pesquisa, a formação da população pobre no capitalismo é inerente a ele. A permanência contínua de uma parcela da população na condição de pobreza permite um grau de manobra maior na contratação de mão-de-obra assalariada.

Ainda existem várias dúvidas sobre o real impacto dos programas de transferência de renda sobre as famílias pobres. Os resultados que analisam indicadores de educação aumentaram quantitativamente, porém ainda não se sabe ao certo qual será a real inserção dessas crianças em um mercado de trabalho futuro cada vez mais flexível. A questão da emancipação das famílias, um dos objetivos principais do programa, deixa claro que o PBF já prevê o seu fim em sua própria concepção, embora o número de famílias incluídas no programa seja crescente. O que parece é que há uma constante preocupação na manutenção de um determinado nível de pobreza, necessária justamente para manter o chamado exército industrial de reservas. A ênfase cada vez maior nos programas de transferência de renda mostra a importância decrescente de novos direitos sociais universais.

Para concluir, a análise do PBF deve ser feita com cautela. Existe a real necessidade de implementação do programa, uma vez que quase um quarto da população brasileira vive em condições inaceitáveis para qualquer padrão de vida mundial. No entanto, isto deve ser uma política (ou uma Lei) que promova a porta de saída desta condição, e não a porta de entrada em relação a sua aceitação e submissão ao programa. Deve-se buscar o combate da formação estrutural deste segmento da população impedindo que essa situação se reproduza continuamente.

## BIBLIOGRAFIA

ARIM, Rodrigo; CRUCES, Guillermo e VIGORITO, Vigorito. **Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión.** Serie políticas sociales. Santiago do Chile: Cepal, 2009.

BANCO MUNDIAL. **World Development Report.** Governance and Development. 1992,

BANCO MUNDIAL. **Brazil: an agenda for stabilization.** Latin America and Caribbean Region. 1994.

BANCO MUNDIAL. **World Development Report.** From plan to market. 1996.

BANCO MUNDIAL. **O Combate à Pobreza no Brasil.** V.01. Região da América Latina e Caribe. 2001.

BANCO MUNDIAL. **World Development Report.** Attacking poverty, 2000

BANCO MUNDIAL. **World Development Report.** Empowerment and poverty reduction, 2002.

BANCO MUNDIAL. **Brazil: stability for growth and poverty reduction.** Latin America and Caribbean. 2003

BANCO MUNDIAL. **Redistribuição de Renda para Pobre e Ricos: Transferências Públicas na América Latina e no Caribe.** São Paulo, 2005.

BANCO MUNDIAL. **La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno,** 2007

BANCO MUNDIAL 2008. Disponível em:

<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/0,,menuPK:64058517~pagePK:64057857~piPK:64057865~theSitePK:263702,00.html>>

Acesso em 16 de setembro de 2008

BANCO MUNDIAL 2008b. World Bank Group History Chronology. Disponível em:

<[http://siteresources.worldbank.org/EXTARCHIVES/Resources/WB\\_Historical\\_Chronology\\_1944\\_2005.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTARCHIVES/Resources/WB_Historical_Chronology_1944_2005.pdf)> Acesso em 22 outubro de 2008.

BOYER, R. **Les transformations du rapport salarial en Europe depuis une decennie - Convergences et Specificites nationales - Formes et Effets de la flexibilisation.** Fédération Européenne de Recherches Économiques, agosto de 1984.

BRASIL. **Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004.**

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal 1988.**

\_\_\_\_\_. **Ministério Do Desenvolvimento Social E Combate à Fome.** Disponível em <[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)> 08 e março de 2008.

BRASIL. PROJETO FOME ZERO. **Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil.** Instituto Cidadania. São Paulo. PROGRAMA FOME ZERO, 2001.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado regulador e pacto democrático na América Latina.** São Paulo, 1985.

CAMARA, Mamadou; SALAMA, Pierre. **A inserção diferenciada – com efeitos paradoxais** – dos países em desenvolvimento na mundialização financeira. In: CHESNAIS, François. **A finança mundializada.** São Paulo: Boitempo, 2005.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** São Paulo: Coleção Zero à Esquerda, 2008.

CEPAL. **La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad.** Montevideo, Uruguai: Cepal, 2006

CHESNAIS, François. **O capital portador de juros:** acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In CHESNAIS, François (org). **A finança mundializada – raízes sociais e políticas, configurações, consequências.** São Paulo: Boitempo, 2005.

CHILE. **Estúdio Pertinência de los Programas de Asistencia y Promoción para lãs personas com discapacidad que participan em el Sistema de Protección Sociel Chile Solidário.** Cuaderno 06, 2006.

CRUCES, Guillermo; EPELE, Nicolas e GUARDIA, Laura. **Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina.** Santiago de Chile, Chile: Cepal, 2008.

DATHEIN, R. **Sistema Monetário Internacional e Globalização Financeira nos Sessenta Anos de Bretton Woods.** Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, nº 17, junho de 2005.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. **La finance capitaliste: rapports de production et rapports de classe.** In *La finance capitaliste.* Paris: Presses Universitaires de France, 2006.

DUPAS, Gilberto. **A lógica econômica global e a revisão do Welfare State:** a urgência de um novo pacto. In PEREIRA, Bresser, WILHEIM, Jorge e SOLA, Lourdes (orgs). **Sociedade e Estado em Transformação.** São Paulo: Ed Unesp, 1999. 1ªed.

EL PERIÓDICO DEL MÉXICO. Acesso em 12 dezembro de 2008. Disponível em: <<http://www.elperiodicodemexico.com/nota.php?sec=Nacional-Economia&id=151644>>

FAGNANI, Eduardo. **Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade.** Campinas, SP: Unicamp, 2005.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil.** São Paulo: Edusp, 1997. 5ªEd.

FILHO, André Franco Montouro. **Quem tem medo das privatizações.** Disponível em: <[http://www.e-agora.org.br/conteudo.php?id=4559\\_0\\_3\\_0\\_C](http://www.e-agora.org.br/conteudo.php?id=4559_0_3_0_C)> Acesso em 10 de novembro de 2006.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Governo nega que ampliação do Bolsa Família tenha caráter eleitoral.** São Paulo, 17 de março de 2008, Brasil.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo como Liberdade.** Rio de Janeiro: Ed. Artenova S.A, 1977.

GAZETA MERCANTIL. Resgate das lições esquecidas. São Paulo: dezembro, 2008. p.A-13

GAZETA MERCANTIL <http://www.gazeta.com.br/integraNoticia.aspx?Param=34%2C0%2C1589694%2CUIOU,29>, 29 fevereiro de 2008.

GILAIN, Bruno e SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. **Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez, 1997.

GIROTTI, F. **Welfare State:** storia, modelli e critica. Rome: Carocci, 2000

HANDA, S; DAVIS, B. The experience of conditional cash transfer in Latin America and the Caribbean. Development Policy Review, v. 24, n. 5, p. 513-536, 2006.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna:** uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 2006.

HOSBAUWM, Eric. **Era dos Extremos:** o breve século XX – 1914/1991. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

HUSSON, Michel. **Finance, Hyper-concurrence et reproduction du capital.** In La finance capitaliste. Paris, Presses Universitaires de France, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Indicadores Sociais:** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em 1.março de 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEADATA. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>> Acesso em 13 de abril de 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS DE LA REPUBLICA ARGENTINA. Disponível em: <<http://www.indec.mecon.ar>>. Acesso em 20 de dezembro.

JUDT, Tony. Pós-Guerra: uma História da Europa desde 1945. Rio de Janeiro: Ed. Objetiva, 2008

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **Políticas Sociais: focalização ou universalização?** Rio de Janeiro: texto para discussão. Universidade Federal Fluminense, 2005.

KINDLEBERGER, Charles P. **La Crisis Económica 1929-1939.** Barcelona: Crítica, 1986.

LE MONDE DIPLOMATIQUE. Disponível em: <<http://diplo.uol.com.br/imprima1131>> Acesso em 10 de outubro de 2008.

MARQUES, Adriana A. **Concepções estratégicas brasileiras no contexto internacional do pós-Guerra Fria.** Revista de Sociologia e Política, n.20. Curitiba, 2003.

MARQUES, Aumara Bastos Feu Alvim. **Política Cambial Brasileira**. Disponível em: < <http://ecen.com/eee15/cambio.htm>> Acesso em 10 Maio de 2008.

MARQUES, Rosa Maria. **A proteção Social e o Mundo do Trabalho**. São Paulo, Editora Biental, 1997

\_\_\_\_\_. **A Importância do Bolsa Família nos Municípios Brasileiros**. Brasília, 2005. MDS.

\_\_\_\_\_. MENDES, Áquilas. **Desvendando o social no governo Lula: a construção de uma nova base de apoio**. In PAULA, João de (org). Adeus ao Desenvolvimento. Belo Horizonte, Autêntica, 2005, p. 143-170.

\_\_\_\_\_. MENDES, Áquilas **Democracia e Universalidade: discutindo as condições de aplicabilidade desses conceitos às ações e serviços de saúde pública no Brasil**. In: 8º Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva. Rio de Janeiro. Saúde Coletiva em um mundo globalizado: rompendo barreiras sociais, econômicas e políticas. Rio de Janeiro: Abrasco, 2006..

MEXICO. Oportunidades. Disponível em: < <http://www.oportunidades.gob.mx>> Acesso em 15 de dezembro de 2008.

MINISTÉRIO DA SAÚDE - **Avaliação do Programa Bolsa Alimentação** – Estudo 2: Análise de Impacto Preliminar. Brasília, Ministério da Saúde, 2003.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **A Importância do Bolsa Família nos Municípios Brasileiros**. MARQUES, Rosa M; MENDES, Áquilas; GUEDES, Marcel, HUTZ, Ana. **Relatório de pesquisa**. Brasília, 2004. Disponível em [http://www.mds.gov.br/institucional/scretarias/secretaria de avaliação](http://www.mds.gov.br/institucional/scretarias/secretaria%20de%20avaliacao). Acesso em 16 de dezembro de 2006.

\_\_\_\_\_. **O Bolsa Família e o BPC: Cobertura e importância nos municípios brasileiros**. MARQUES, Rosa Maria; MENDES, ÁQUILAS; GUEDES, Marcel; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen. Relatório de Pesquisa. Brasília, 2006.

MINISTÉRIO DA FAZENDA – **Exposição de motivos da MP do Plano Real**. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/>. Acesso em 15 setembro de 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Human Development Report** da Organização das Nações Unidas, de 2004.  
<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2004/chapters/spanish/>. Acesso em 13 de junho de 2008.

PINHEIRO, Armando Castelar. **A Economia Brasileira nos anos 90: Privatizações no Brasil: Por quê? Até onde? Até Quando?** Publicações BNDES. 1999. Disponível em <[http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro/eco90\\_05.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro/eco90_05.pdf)> Acesso em abril 2008.

PLANO DE GOVERNO. **Um Brasil para Todos**. Partido dos Trabalhadores, 2002.

PNUD. Disponível em:  
<[http://www.pnud.org.br/pobreza\\_desigualdade/reportagens/index.php?id01=818&lay=pde](http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=818&lay=pde)>  
Acesso em 20 novembro de 2008.

REGO, Marcio. MARQUES, Rosa (orgs). **Economia Brasileira**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2003

SEN, Amartya. **O desenvolvimento como expansão das capacidades**. In Lua Nova nº 29/29. São Paulo: CEDEC, 1993.

SALA, Gabriela Adriana. CARVALHO, José Alberto Magno. A presença de imigrantes de países do Cone Sul no Brasil: medidas de reflexões. Revista Scielo, 2008.

SARAVIM, Gonzalo. **De la pobreza a la exclusión**: continuidades y rupturas de la cuestión social em América Latina. México: Ed. Prometeu libros, 2006.

\_\_\_\_\_ KAZTMAN, Ruben y RETAMOSO, Alejandro. Transformaciones recientes en las características de los barrios pobres de Montevideo.

\_\_\_\_\_ SABATINI, Francisco. CAMPOS, Diego. CÁRCERES, Gonzalo. BLONDA, Laura. Nuevas formas de pobreza y movilización popular em Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_ BAYON, Maria Cristina. SARAVI, Gozalo. De La acumulación de desventajas a la fractura social.

SOARES, Sergei (org). **Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México**: impactos sobre a desigualdade. Brasília: IPEA, 2007;

SOUZA, Marcelo Medeiros Coelho de. **A transposição de teorias sobre a institucionalização do Welfare State para o caso dos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Ipea, 1999.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira (org). **Renda mínima e crise mundial**: saída ou agravamento? São Paulo: Ed. Cortez, 1997

STIGLITZ, Joseph. **Globalização e seus malefícios**: a promessa não cumprida de benefícios globais. SP: Futura 2002

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de Cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Ed. Cortez, 2002.1ªed.

THEODORO, Mário e DELGADO, Guilherme. **Política Social: Universalização ou Focalização: subsídios para o debate**. Brasília: IPEA, 2003

VIANA, Ana Luiza d'Ávila; ELIAS, Paulo Eduardo e IBAÑEZ, Nelson (orgs). **Proteção Social: Dilemas e Desafios**. São Paulo: Ed. Hucitec, 2005.

\_\_\_\_\_ SALM, Cláudio. Estagnação Econômica, Desemprego e Exclusão Social.

YASBEK, Maria Carmelita. **O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras**. São Paulo em Perspectiva, 18. São Paulo, 2004.