



**5º Encontro Internacional de Política Social**  
**12º Encontro Nacional de Política Social**  
Tema: "Restauração conservadora e novas resistências"  
Vitória (ES, Brasil), 5 a 8 de junho de 2017

---

**Eixo: Política Social e estratégias de desenvolvimento**

**Política Social na América Latina no Capitalismo Contemporâneo**

**Camila Costa Valadão<sup>1</sup>**

**Resumo:** O presente artigo<sup>2</sup> tem por objetivo refletir sobre as tendências da política social na América Latina, a fim de demonstrar os impactos do ajuste neoliberal para a proteção social, com destaque para a redução da questão social à pobreza; a antinomia universalidade e focalização; e a expansão dos programas de transferência de renda que vêm se constituindo como a principal modalidade de política social na região.

**Palavras-chave:** Neoliberalismo. Política social. Programas de transferência de renda.

**Social Politics in Latin America in Contemporary Capitalism**

This essay has the objective to reflect on the trends of social policy in the contemporary capitalism in Latin America, to demonstrate the impacts of neoliberal's adjustment for social protection, especially: reducing the social issue to poverty; The antinomy of universality and focus; And the expansion of income transfer programs that have become the main modality of social policy in the region.

**Keywords:** Neoliberalism. Social policy. Income transfer programs.

**1. Introdução**

As políticas de ajustes estruturais, orientadas pelos organismos internacionais, redefiniram o papel do Estado a partir da privatização e redução do setor público, da desregulamentação dos mercados e da abertura comercial e financeira, e resultaram no agravamento das desigualdades, no surgimento de "novas" condições de exclusão social e na generalização da precariedade e insegurança dos setores antes "incluídos" (TAVARES, 2003).

Os sistemas de proteção social foram fortemente tensionados e remodelados, prevalecendo o trinômio privatização, focalização/seletividade e descentralização (desconcentração e desresponsabilização), ou seja, as políticas sociais transformaram-se em ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos perversos da crise (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

---

<sup>1</sup> Assistente Social, Mestre em Política Social, e Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Política Social pela UFES, professora da Católica de Vitória. E-mail: <[milacvaladao@gmail.com](mailto:milacvaladao@gmail.com)>.

<sup>2</sup> É fruto das reflexões da disciplina "Novas Tendências da Política Social no Capitalismo contemporâneo", realizada no Programa de Pós-Graduação em Política Social da UFES.

Nesse contexto, os programas de transferência de renda ganharam notoriedade e popularidade na América Latina, ainda que suas origens remontem aos processos de amadurecimento dos Estados de Bem-Estar europeus, caracterizando-se por serem sistemas complementares, como “último mecanismo de redistribuição de renda”, na América Latina, revelam-se como a primeira e única possibilidade de acesso a qualquer tipo de recurso (STEIN, 2008).

Embora haja uma redução da pobreza na região, vinculada aos rendimentos oriundos dos programas de transferência de renda, a desigualdade efetivamente não foi reduzida, e continua sendo uma das piores do mundo (BOSCHETTI, 2012).

De acordo com Stein (2014), em 2013, 164 milhões de pessoas (27,9% da população) viviam em situação de pobreza na América Latina sendo que dessas, 68 milhões (11,5% da população) se encontravam em situação de extrema pobreza e indigência. Para os anos anteriores, os números são ainda mais elevados, o que evidencia uma redução da pobreza e extrema pobreza a partir de 2008, respectivamente: 33,5% e 12,9% em 2008; 29,6% e 11,6% em 2011; 28,2% e 11,3% em 2012 (STEIN, 2014).

O presente artigo tem por objetivo refletir sobre as tendências da política social na América Latina, a fim de demonstrar os impactos do ajuste neoliberal para a proteção social, com destaque para a redução da questão social à pobreza; a antinomia universalidade e focalização; e a expansão dos programas de transferência de renda que vêm se constituindo como a principal modalidade de política social na região.

## **2. Desenvolvimento**

As políticas sociais são desdobramentos e respostas às expressões da questão social<sup>1</sup>, e emergem de forma distinta em diferentes países do mundo, “[...] dependendo dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.64).

---

<sup>1</sup> Compreendemos questão social como conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, com gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho (IAMAMOTO, 1995).

Concordamos com Boschetti (2016, p.25) que as “[...] políticas sociais são conquistas civilizatórias que não foram e não são capazes de emancipar a humanidade do modo de produção capitalista [...]”, mas, sobretudo, a partir da segunda metade do século XX, com disparidades entre os países do capitalismo central e periférico, contribuíram para alterar o padrão de desigualdade entre as classes sociais. Vale enfatizar ainda, que “alterar o padrão de desigualdades não significa superar a desigualdade, mas provocar a redução das distâncias entre rendimentos e acesso aos bens e serviços entre as classes” (BOSCHETTI, 2016, p.25).

Nesse sentido, não acreditamos na possibilidade de construção da emancipação humana<sup>1</sup> via políticas sociais, mas consideramos que a sua conquista é parte da luta estratégica na construção de uma sociedade justa e igualitária, “[...] como via de ingresso, de entrada ou de transição para um padrão de civilidade que começa pelo reconhecimento e garantia de direitos no capitalismo, mas que não se esgota nele” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 195).

De maneira geral, o final do Século XIX é reconhecido como período em que o Estado capitalista passa a assumir e realizar ações sociais de forma mais planejada, mas só é possível falar de sistemas de proteção social<sup>2</sup> públicos após a crise de 1929, nos países capitalistas da Europa Ocidental. Após 1945, esses sistemas de proteção se desenvolveram largamente, “[...] assentados na garantia de oferta de serviços e demanda efetiva de consumo, sendo as políticas sociais uma importante estratégia de manutenção do “pleno” emprego e ampliação do consumo” (BOSCHETTI, 2016, p.27), ou seja, as políticas sociais cumpriram um importante papel para a sustentação do crescimento

---

<sup>1</sup> Na perspectiva marxiana, a emancipação humana exige a eliminação de toda forma de desigualdade, dominação e exploração, portanto, supõe a superação da ordem burguesa (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

<sup>2</sup> De acordo com Boschetti (2016, p.26), “um sistema de proteção social não é somente a justaposição de programas e políticas sociais, e tampouco se restringe a uma política social, o que significa dizer que a existência de políticas sociais em si não constitui um sistema de proteção social. O que configura a existência de um sistema de proteção social é o conjunto organizado, coerente, sistemático, planejado de diversas políticas sociais, financiado pelo fundo público e que garante proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais”.

econômico nesse momento do desenvolvimento capitalista, denominado anos “gloriosos” ou de “ouro”<sup>1</sup>.

Após trinta anos de expansão capitalista, no final dos anos de 1960, inicia-se um longo período de estagnação econômica, desemprego e ajustes estruturais norteados pelo ideário neoliberal, “[...] uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. [...] Seu objetivo era combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro ” (ANDERSON, 1995, p.11).

Essas configurações do capitalismo após os anos de 1970 que designamos aqui como contemporâneo<sup>2</sup>, e particulariza-se por uma redefinição global no campo político-institucional e das relações sociais, a partir da desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira, privatização do setor público, e a “redução do Estado” (TAVARES, 2003), com a desmontagem (total ou parcial) dos vários tipos de *Welfare State*, a supressão de direitos sociais (apresentados como “privilégios” de trabalhadores) e a liquidação das garantias ao trabalho em nome da “flexibilização” (NETTO; BRAZ, 2007, p. 226).

Nessa direção, Netto e Braz (2007, p.226) destacam que o conjunto ideológico que se difundiu sob a denominação de neoliberalismo

[...] compreende uma concepção de homem (considerado atomisticamente como possessivo, competitivo e calculista), uma concepção de sociedade (tomada como um agregado fortuito, meio de o indivíduo realizar seus propósitos privados) fundada na ideia da natural e necessária desigualdade entre os homens e uma noção rasteira da liberdade (vista como função da liberdade de mercado).

Os reflexos na sociabilidade humana são nítidos com o predomínio do individualismo, da indiferença com o outro, da descartabilidade, do efêmero, da fragmentação da classe

---

<sup>1</sup> Predomínio da regulação fordista-keynesiana. Keynesianismo e Fordismo associados “constituem os pilares do processo de acumulação acelerada de capital no pós-1945, com forte expansão da demanda efetiva, altas taxas de lucros, elevação do padrão de vida das massas no capitalismo central, e um alto grau de internacionalização do capital, sob o comando da economia norte-americana [...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 88).

<sup>2</sup> Behring (2011, p. 9) evidencia um triplo movimento que marca o capitalismo contemporâneo: 1) A contrarreforma do Estado, com o redirecionamento do fundo público para assegurar as condições de produção e reprodução do capital; 2) A reestruturação produtiva que impacta diretamente na organização da classe trabalhadora; 3) A mundialização do capital.

trabalhadora, e da impossibilidade de organização coletiva para a construção de saídas alternativas.

No que tange a perspectiva “antiestatista” e de “redução do Estado” tão apregoada pelos neoliberais, Tavares (2010) enfatiza que assume feições cínicas, uma vez que o Estado é absolutamente necessário para que as medidas de ajustes e reformas sejam implementadas:

É o Estado que garante a tão almejada estabilização econômica, suposta etapa preliminar para um futuro crescimento e uma futura, cada vez mais remota, distribuição de riqueza. E, finalmente, é também o Estado que patrocina e executa as famosas “reformas” consideradas “indispensáveis”, emprestando-lhes um caráter mágico e infalível na solução de todos os nossos problemas (TAVARES, 2010, p.17).

Ainda sobre a suposta “redução do Estado”, Netto e Braz (2007, p.227) destacam que o objetivo real do neoliberalismo não é “diminuição” do Estado, “[...] mas a diminuição das funções estatais coesivas, precisamente aquelas que respondem à satisfação de direitos sociais”. Para os autores, ao proclamar a necessidade de um “Estado mínimo”, o que pretendem os monopólios e seus representantes nada mais é que um Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital.

O Estado máximo para o capital é ainda mais maximizado com a apropriação do fundo público<sup>1</sup>, seja no seu processo de formação, com “reformas” tributárias regressivas, ou na sua destinação, por meio das parcerias público-privadas e a compra de ativos das empresas “adoecidas” com o argumento de proteger o emprego (BEHRING, 2010).

Deste modo, os sistemas de proteção social foram fortemente tensionados pelas contrarreformas<sup>2</sup> que remodelaram os sistemas de seguridade, prevalecendo o trinômio privatização, focalização/seletividade e descentralização (desconcentração e

---

<sup>1</sup> De acordo com Behring (2010, p. 20), o fundo público se forma a partir de uma punção compulsória – na forma de impostos, contribuições e taxas – da mais-valia socialmente produzida, ou seja, é parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra e que é apropriado pelo Estado, e também com o trabalho necessário, na medida em que os trabalhadores pagam impostos direta e, sobretudo, indiretamente, por meio do consumo. A exploração do trabalho na sociedade capitalista é complementada pela exploração tributária!

<sup>2</sup> As autoras utilizam a expressão contrarreforma, pois embora o termo “reforma” tenha sido largamente utilizado para designar as mudanças desse período, constitui uma apropriação indébita, destituída do seu conteúdo redistributivo de viés social-democrata. De acordo com Behring e Boschetti (2007, p.151), “não houve reformas no sentido social-democrata, mas processos de modernização conservadora ou de revolução passiva”.

desresponsabilização), ou seja, as políticas sociais transformam-se em ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos perversos da crise (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Essas mudanças foram desiguais entre os países e regiões do mundo, e “[...] o preço pago pelo ajuste foi muito mais alto nos países da periferia capitalista” (TAVARES, 2003, p.20). Na América Latina, as contrarreformas foram baseadas nas estratégias de substituição dos sistemas públicos e universais por seguros privados, ligados ao capital financeiro, com subsídios de recursos públicos; desmonte de políticas sociais nos países onde os mecanismos de proteção social eram mais frágeis e não chegavam a constituir um sistema público universal de proteção; “reformas” constitucionais que reduziram ou eliminaram direitos constituídos ao longo de décadas (TAVARES, 2010). O resultado desse processo foi a ampliação das desigualdades, do desemprego, da precarização do trabalho, e o surgimento de novas expressões da questão social.

## **2.1 Tendências Contemporâneas da Política Social na América Latina**

A América Latina possui uma trajetória muito diferente da Europa Central no que tange às respostas às expressões da questão social e a constituição de sistemas de proteção. Somente a partir dos anos 1920 e 1930 que todos os países da região instituíram, de alguma forma, sistemas de seguridade social (BOSCHETTI, 2008). Boschetti (2008) destaca que esses sistemas não são homogêneos e o termo seguridade social não deve ser utilizado para denominar o mesmo conjunto de políticas sociais.

Nos marcos do capitalismo, a similaridade da Seguridade Social<sup>1</sup> refere-se à estruturação de políticas com base na organização social do trabalho, assumindo, portanto, a função de garantir direitos derivados do trabalho para os trabalhadores que perderam, momentaneamente ou permanentemente, sua capacidade laborativa (BOSCHETTI, 2008). O princípio dessa lógica é garantir proteção ao trabalhador e sua

---

<sup>1</sup> De acordo com Boschetti (2007, p.92), a caracterização da seguridade social predominante em qualquer país é importante para a compreensão da natureza da intervenção social do Estado. “A seguridade social também não se confunde e nem se restringe ao seguro social (ou previdência social, para utilizar uma expressão brasileira), na qual pelo menos três elementos estão presentes: seguros, saúde e benefícios assistenciais, ainda que os termos possam ser diferentes em cada país”.

família, constituindo-se um tipo de proteção limitada, pois “[...] só universaliza direitos sociais se universalizar, igualmente, o direito ao trabalho” (BOSCHETTI, 2008, p.176).

Nos países em que se garantiu acesso ao emprego esse modelo de proteção foi mais universalizado, mas na América Latina, com o desemprego estrutural, subemprego e informalidade, o acesso às políticas sociais foi restrito. Além das precárias condições de trabalho e acesso aos direitos na região, nos anos de 1980 começam a ser implementadas as medidas neoliberais através de um verdadeiro “dilúvio”, como denominado por Boschetti (2008), provocando contrarreformas que remodelaram os sistemas de seguridade social e agravaram ainda mais o quadro de desigualdades.

Como já mencionado, os processos de contrarreformas submeteram os Estados nacionais ainda mais aos interesses dos organismos internacionais a partir de um conjunto de medidas bastante semelhantes:

Política econômica regressiva, que favorece o capital financeiro em detrimento do capital produtivo, elevadas taxas de juros, aumento da carga tributária com maior tributação sobre os rendimentos oriundos do trabalho e do consumo e menos do capital, política fiscal conservadora que privilegia pagamento dos juros da dívida pública, determinados pelos acordos firmados com o FMI (BOSCHETTI, 2008, p. 94).

Uma consequência importante desse conjunto de medidas, com implicação direta nas políticas sociais e nas possibilidades de reduzir as desigualdades, é o endividamento dos países e a destinação de parcela importante dos recursos públicos para pagamento de juros e amortização da dívida. De acordo com Boschetti (2012), em 2010, a média da dívida externa dos países latino-americanos e Caribe correspondia a 34,8% do PIB. Com isso, a interferência dos credores, em especial FMI e Banco Mundial, suprimem as possibilidades de autonomia nacional e impõe regras de crescimento, de investimento e de contenção de despesas (BOSCHETTI, 2012).

Nesse contexto, observam-se algumas tendências na região: a) a questão social é interpretada como sinônimo de pobreza, descontextualizada e esvaziada de sua complexidade no capitalismo periférico; b) a consolidação do princípio da focalização em detrimento da universalidade, reduzindo as necessidades humanas aos mínimos sociais; c) e a expansão dos programas de transferência de renda condicionada, constituindo-se como o principal modelo de política social para a América Latina.

Abordaremos essas tendências separadamente a seguir a fim de evidenciar suas particulares, embora as compreendemos como elementos de uma totalidade.

### 2.1.1 Questão Social Como Sinônimo de Pobreza

A questão social, compreendida como conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, vem sendo tratada na América Latina como sinônimo de pobreza, dando lugar a uma abordagem individualizante e des-historicizada, e reforçando “[...] um discurso de poder que tem como objetivo legitimar o projeto neoliberal-globalizante dos organismos internacionais” (UGÁ, 2008, p. 213).

É notória a centralidade que a pobreza e o combate a ela passou assumir nas últimas décadas, em especial nos países latino-americanos, se mostrando como o novo consenso da retórica dos organismos internacionais, com destaque para o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (UGÁ, 2008). Esses organismos vêm atuando cada vez mais como órgão político, “[...] uma espécie de coordenador do processo global de desenvolvimento”, como propagadores dos fundamentos ideológicos das estratégias neoliberais (UGÁ, 2008, p. 121).

Ao analisar os relatórios<sup>1</sup> desses organismos, com destaque para aqueles que se dedicam à temática da pobreza, Ugá (2008) evidencia três eixos importantes nessas formulações: as definições e conceituações explícitas para o termo pobreza; os significados para a pobreza a partir do que se ressalta como causas para ela; e as recomendações de

---

<sup>1</sup> Ugá (2008, p.130) utiliza como material empírico para sua pesquisa as publicações anuais de *World Development Reports* do Banco Mundial. “Esses relatórios se apresentam como um guia para o mundo no que diz respeito às questões econômicas, sociais, políticas e ambientais” “No que diz respeito ao tema da “pobreza”, os *World Development Reports* (os “Relatórios sobre Desenvolvimento Mundial”) que se dedicaram a esse tema específico foram o de 1990 – A Pobreza e o de 2000-2001 – A luta contra a pobreza”; e o *Human Development Report* do PNUD publicado anualmente para abordar o tema do “desenvolvimento humano”. A ideia de desenvolvimento humano do PNUD fortemente marcado pelas reflexões de Amartya Sen definido como um processo de alargamento das escolhas, oportunidades e liberdades das pessoas.

políticas para solucioná-las. Apresentamos abaixo uma síntese dessas concepções elaborada pela autora<sup>1</sup>:

**Quadro 1: Pobreza para os organismos internacionais**

	<b>Banco Mundial</b>	<b>PNUD</b>
<b>Temática Central</b>	“Luta contra a pobreza”	“Desenvolvimento humano”
<b>Pobreza</b>	Definição monetária (linha de pobreza) (1990) e “pobreza multidimensional” (2000)	“Pobreza humana” – privação de capacidades humanas
<b>Causas da pobreza</b>	Falta de recursos (“ativos”) e de oportunidades e, ainda, limitações geradas pelas instituições.	Má governança, falta de oportunidades e fatores pessoais.
<b>Recomendações para o “combate à pobreza”</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoção das “oportunidades”</li> <li>- Incentivo ao <i>empowerment</i></li> <li>- Promoção da segurança</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitar os pobres</li> <li>- Reformar o Estado</li> <li>- Crescimento econômico pró-pobre</li> <li>- Reunir novas forças</li> <li>Promover uma globalização “mais humana”</li> </ul>

Fonte: Ugá (2008)

A partir do quadro acima, é possível inferir que a pobreza aparece de forma bastante naturalizada e descontextualizada por esses organismos, como um problema em si, vista como o conjunto daqueles indivíduos<sup>2</sup> que estão abaixo da “linha da pobreza” e que se encontram em tal situação devido a falta de recursos, ativos e capacidades, em uma nítida tendência de individualização, deslocando o problema da sociedade para o indivíduo (UGÁ, 2008).

Nessa perspectiva, as propostas políticas para o enfrentamento da pobreza devem seguir a lógica de capacitação dos pobres, do assistencialismo e focalização dos recursos

<sup>1</sup> Não incluímos nessa síntese as formulações e concepções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), uma vez que o enfoque da OIT é o trabalho decente. Além disso, há uma forte aproximação entre a abordagem da OIT e PNUD. O quadro completo e outras reflexões podem ser encontrados em Ugá (2008).

<sup>2</sup> De acordo com Ugá (2004, p.60), os documentos do Banco Mundial definem dois tipos de indivíduos: o competitivo e o incapaz. “O competitivo é aquele capaz de atuar livremente no mercado, uma vez que tem competitividade (empregabilidade) para conseguir um emprego, assegurar que não vai perder o que tem ou, ainda, se acontecer de perdê-lo, conseguir um novo emprego. O indivíduo incapaz é aquele que não consegue nada disso. Ele não tem empregabilidade, nem é competitivo, uma vez que não pôde (ou não quis) investir em seu próprio “capital humano”.

públicos nos comprovadamente pobres, além do incentivo ao empreendedorismo e a “participação (empoderamento)” (UGÁ, 2008).

Para Ugá (2008, p. 211), o “combate à pobreza” aparece como um pretexto para outras recomendações das mais diversas naturezas que coincidem com a agenda neoliberal, como “[...] a transformação do papel do Estado, privatização, o estímulo à abertura dos mercados, a ampliação da área de atuação do capital privado, a focalização das políticas sociais”. Além disso, na perspectiva da autora, “[...] o discurso de “combate a pobreza” deve ser entendido como instrumento de poder que está em disputa com a ordem social anterior (a do *Welfare State* – seja enquanto realidade, seja enquanto paradigma a ser seguido) e que luta por sua destruição”,

Essas considerações são fundamentais para pensarmos as transformações e os deslocamentos da proteção social na América Latina, voltada agora para os “pobres” e não mais para os “trabalhadores” e “cidadãos”, sugerindo que aqueles que defendem a “focalização” lutam realmente pelos interesses dos “pobres” e buscam a “justiça social”, enquanto os que defendem a “universalização” apenas estão preocupados em manter os “privilégios” de “alguns” (UGA, 2008, p.213).

### 2.1.2 Universalidade X Focalização

Nas últimas décadas, largamente difundida pelos organismos internacionais, a ideia de seletividade foi se sobrepondo à ideia de universalidade, considerada como “[...] forma mais eficiente e eficaz de alocação dos recursos escassos” (PEREIRA; STEIN, 2010, p. 111).

De acordo com os defensores da focalização, a atuação pública seletiva é justificada pelos princípios da eficácia e moralidade:

[...] se considera que a atuação pública deva ser seletiva pelas seguintes principais razões: aplicam-se com mais eficácia e moralidade critérios de redistributivos e igualitaristas; enfrentam-se situações de pobreza e exclusão de forma mais orientada (sem perder o foco) e efetiva; gasta-se menos; e, tecnicamente, atua-se de forma mais eficaz na gerência de programas e projetos a serem desenvolvidos (PEREIRA; STEIN, 2010, p. 113).

No entanto, o que se verifica na prática é uma tentativa de transformar a política social em mero paliativo, e reduzir os gastos públicos a partir de estratégias que “reduzem as necessidades humanas a sua mísera expressão animal”, através de mecanismos reguladores vexatórios, como os famigerados testes de meio (PEREIRA; STEIN, 2010, p.115)

[...] a fraudemia (mania de ver em cada pobre que recorre à proteção social do Estado um fraudador); condicionalidades ou contrapartidas, como se o alvo da proteção tivesse alguma falta pessoal a expiar; e o estigma, que transforma cidadãos de direitos em incômodos “dependentes” da “ajuda” estatal (PEREIRA; STEIN, 2010, p. 116).

Por isso, concordamos com Pereira e Stein (2010) que defender o princípio da universalidade nessa conjuntura é defender a democracia, os bens e serviços públicos de forma indivisível e não discriminatória. “Não discriminar, por esta perspectiva, significa não estabelecer critérios desiguais de elegibilidade que humilhem, envergonhem, estigmatizem e corrompam o status de cidadania de quem precisa de proteção social pública” (PEREIRA; STEIN, 2010, p. 111).

### 2.1.3 Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTCs)

Conforme evidenciado, a partir dos anos de 1980, ganha centralidade na América Latina os investimentos nas políticas assistenciais, em especial as políticas focalizadas de “combate à pobreza”. A direção e o montante dos gastos sociais evidenciam essa tendência:

[...] a média de gasto público social nos países da América Latina e caribe saltou de 11,3% do PIB em 1990-1991 para 17,9% em 2008-2009, o que significa um crescimento de 6,6 pontos percentuais. Contudo, esse crescimento foi bastante diferenciado entre as políticas sociais. Na educação, cresceu apenas 1,8 pontos percentual, passando de 3,1% do PIB em 1990-1991 para 4,9% em 2008-2009; na saúde foi apenas 1,0 ponto percentual, passando de 2,7% para 3,7% do PIB; na habitação e outros foi de 0,4 ponto percentual, subindo de 1,2% para 1,6% do PIB, *enquanto os gastos com seguridade (contributiva) e assistência social (não contributiva) cresceram 3,5 pontos percentual, passando de 4,5 do PIB para 7,9% do PIB* (BOSCHETTI, 2012, p.52, *grifo nosso*).

De acordo com Boschetti (2012), em 2005 apenas seis países possuíam programas assistenciais de transferência de renda, enquanto em 2010 eles já estavam presentes em

dezenove países da América Latina e Caribe. Embora tenham sua expansão no contexto neoliberal, os PTCs têm sua origem nos respectivos processos de amadurecimento dos Estados de Bem-Estar europeus e

caracterizam-se por ser uma renda garantida para todos, inclusive para aqueles que não contribuíram para nenhum sistema. Porém, têm caráter condicional, no sentido de que o direito à renda é determinado pela situação de renda familiar do beneficiário. Em síntese: a) são sistemas complementares e diferenciais: renda existente é complementada até cobrir o nível mínimo definido pelo programa, para cada pessoa ou família; b) as prestações são de tipo seletivo: as condições e requisitos de acesso são distintos para cada realidade; c) o tempo de duração pode ser indefinido, ou seja, até que desapareçam as condições geradoras (STEIN, 2008, p. 198).

Na América Latina, diferente da situação europeia, longe de constituírem a última saída, os programas de transferência de renda revelam-se como a primeira e única possibilidade de acesso a qualquer tipo de recurso, partindo da premissa de que uma das razões da pobreza é a falta de “capital humano”<sup>1</sup> (STEIN, 2008).

Estimulados pelos Organismos Internacionais a partir da Conferência de Copenhague (1995)<sup>2</sup> e a Declaração do Milênio das Nações Unidas, que originou os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000)<sup>3</sup>, os PTCs se expandiram na região (STEIN, 2008).

Em Honduras, em 1990, foi criado o PRAF – *Programa de Asignación Familiar*, com o objetivo de incrementar a demanda dos serviços de saúde e educação, por meio de um *Bono Escolar e Bono Materno Infantil*, com transferência de três dólares. Depois de três anos foi criado o *Bono Tercera Edad*, destinado para pessoas com mais de 65 anos de

<sup>1</sup> De acordo com Ugá (2004) “[...] a teoria do capital humano afirma que as diferenças de rendas entre os indivíduos são influenciadas pelo capital humano (sobretudo educação) que cada um investe em si mesmo” (UGÁ, 2004, 59). O raciocínio básico, para a autora, pode ser assim resumido: “(i) aumento da educação dos trabalhadores, (ii) estes terão suas habilidades e conhecimentos melhorados, (iii) quanto maiores as habilidades e conhecimentos, maior a produtividade do trabalhador, (iv) essa maior produtividade acaba gerando maior competitividade e, assim, maiores rendas para o indivíduo” (UGÁ, 2004, p. 59).

<sup>2</sup> O chamado consenso de Copenhague ganha materialidade na Declaração de 117 Chefes de Estado e de Governo, em torno de 10 compromissos, dentre os quais destaca-se: “1) criar um ambiente econômico, político, social, cultura e jurídico que permita o desenvolvimento das pessoas; 2) erradicar a pobreza no mundo, por meio de uma ação nacional enérgica – com enfoque multidimensional e integrado, em cooperação com todos os membros da sociedade civil – e da cooperação internacional, como imperativo ético, social, político e econômico da humanidade; 3) promover o pleno emprego e capacitar os homens e as mulheres a conseguirem meios de vida seguros e sustentáveis” (STEIN, 2005, p. 138).

<sup>3</sup> Chefes de Estados e de Governo de 189 países firmaram a Declaração do Milênio que originou os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, “comprometendo-se a intensificar esforços mundiais para reduzir a pobreza, melhorar a saúde e promover a paz, os direitos humanos e a sustentabilidade ambiental, com metas definidas para serem cumpridas até o ano de 2015” (STEIN, 2005, p. 138).

idade em situação de extrema pobreza a partir da transferência de três dólares ao mês (STEIN, 2013).

No Brasil, em 1995, ocorreram algumas experiências pioneiras em Campinas (SP), Paranoá (DF), Ribeirão Preto (SP) e logo depois diversas experiências se materializaram em diversos municípios do país. Desse período derivam as experiências do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PET, 1996), Programa de Garantia de Renda Mínima associada a ações socioeducativas (1997), Programa Agente Jovem para o Desenvolvimento (2000), Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás (2001), Cartão Alimentação (2003). Como experiência nacional, de responsabilidade do Governo Federal, tem-se a criação do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação denominado Bolsa Escola, seguida de formulações posteriores que deram lugar ao atual Programa Bolsa Família (STEIN, 2013).

Em 1995, no México, teve início o desenvolvimento do projeto piloto *Programa Canasta Básica Alimentaria*, em três cidades do Estado de Campeche, incorporando milhares de famílias beneficiárias do *Programa de Leche y Tortilla*. Seu objetivo consistia em oferecer subsídios alimentares. Em seguida, foram introduzidas duas inovações: a substituição de transferência em espécie de leite e *tortilla* por uma transferência equivalente em espécie para a compra de alimentos, por meio de cartão eletrônico, com uso restrito a determinados estabelecimentos; e o estabelecimento de condicionalidades para o recebimento através de assistência regular aos centros de saúde (STEIN, 2013).

A partir de então, programas e iniciativas dos governos centrais são desenvolvidos em outros países. Segundo Stein (2013), mais de 35 programas de transferência de renda foram implementados, e atualmente, 25 estão em funcionamento em 18 países da região, com uma cobertura de 19% da população.

**Quadro 2:** América Latina e Caribe (19 países) - Programas de Transferência de Renda Condicionada

País	Programas em funcionamento (ano início)	Programas finalizados (anos)
------	---	------------------------------

Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009)	Familias por la Inclusión Social (2005-2009); Jefes Y Jefas de Hogar Desocupados (2002-2005) <sup>a</sup>
Bolivia	Bono Juancito Pinto (2006); Bono Madre Niño-Niña de Jana Azurduy de Padilla (2009)	
Brasil	Bolsa Família (2003)	Bolsa Escola (2001-2003) <sup>b</sup> ; Bolsa Alimentação (2001-2003) <sup>b c</sup>
Chile	Chile Solidário	
Colombia	Familia em Acción (2001); Red Juntos (Red Juntos para la superación de la pobreza extrema) (2007); Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar (2005)	
Costa Rica	Avancemos (2006)	Superémonos (2000-2006)
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (2003)	Bono Solidario (1998-2002)
El Salvador	Comunidades Solidaria Rurales (ex Red Solidaria) (2005)	
Guatemala	Mi Familia Progresá (2008)	
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF) (1990); Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición (2010)	PRAF/BID II (1998/2005) PRAF/BID III (2007-2009)
Jamaica	Programa de avance mediante la salud y la Educación (PATH) (2002)	
México	Oportunidades (ex Progresá) (1997)	
Nicaragua	Red de Protección Social (RPS) (2006); Sistema de Atención a Crisis (SAC) (2005-2006)	
Panamá	Red de Oportunidades (2006)	
Paraguay	Tekoporá (2005); Abrazo (2005)	
Peru	Juntos (2005)	
Rep. Dominicana	Solidaridad (2005)	
Trinidad y Tobago	Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas (TCCTP) (2006)	
Uruguay	Asignaciones Familiares (2008)	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) (2005-2007)

Fonte: STEIN, 2013

a O programa terminou oficialmente em 2005, mas seguiu pagando benefícios até a criação da Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

b O programa terminou oficialmente em 2003, mas seguiu pagando benefícios durante alguns anos e foi extinto gradualmente a medida que foi aumentando os destinatários do Bolsa Família.

c Inclui o programa Cartão Alimentação, vigente durante os mesmos anos.

Identifica-se como característica comum a todos os programas “[...] a transferência monetária para famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, com um ou mais

filhos menores de idade, mediante o cumprimento de condicionalidades” (STEIN, 2013, p.13, *tradução nossa*). Além disso, as condicionalidades, de maneira geral, “[...] requerem o compromisso com a assistência à escola das crianças em idade escolar e o controle de saúde das crianças com idade pré-escolar” (STEIN, 2013, p.13, *tradução nossa*).

Quanto aos benefícios, os programas de transferência de renda

“[...] constituem em transferência monetária, visando assegurar um nível mínimo de consumo; transferências não monetárias (suplementos alimentícios e mochila ou bolsa com utensílios escolares), como também, determinados serviços no âmbito da educação e saúde (palestras educativas, informativas, de orientação e conselhos em temas diversos), diretamente as famílias de modo a fortalecer o desenvolvimento humano dos usuários (STEIN, 2013, p.14, *tradução nossa*).

Embora com características comuns, Stein (2013, p. 15, *tradução nossa*) chama a atenção para a variedade de aspectos que distinguem os programas. “Não é possível dizer de um único formato entre eles, a não ser a referência à pobreza e a exigência de contrapartidas das famílias em resposta às condicionalidades”. Outro aspecto importante destacado pela autora é o cumprimento das condicionalidades, no geral, atribuídas às mulheres, reforçando o papel histórico de cuidadoras do lar e da família, fortalecendo, portanto, a desigualdade de gênero.

A centralidade ocupada pelos PTCs na América Latina revela a opção pela gestão da pobreza. “Trata-se, nitidamente, de um “pobre” programa, que “custa” pouco, não atinge a estrutura da desigualdade, mas possui forte impacto político” (BOSCHETTI, 2012, p. 52). Entre os impactos políticos está a tão comemorada redução dos indicadores da pobreza e extrema pobreza: 33,5% e 12,9% (2008); 29,6% e 11,6% (2011); 28,2% e 11,3% (2012) (STEIN, 2013).

Ainda que com uma pequena redução nos níveis de pobreza, concordamos com Ugá, (2004, p. 61) que essa modalidade de política reforça a ideia de atomização e competitividade entre os indivíduos, ao mesmo tempo em que legitima a existência e a implantação de um Estado mínimo no campo social, “restringindo seus serviços apenas àqueles que conseguem enquadrar-se na categoria “pobre” [...]. Nesse processo, a

democracia só tem a perder... Ela deixa de lado sua forma substantiva, reduzindo-se a uma democracia meramente formal”.

### **3. Considerações Finais**

Apresentamos no início deste artigo a compreensão de política social como conquista civilizatória, como parte da luta estratégica dos trabalhadores e trabalhadoras. No entanto, no capitalismo contemporâneo, com a mundialização do capital, reestruturação produtiva e o redirecionamento do fundo público para assegurar as condições de produção e reprodução do capital, a política social assume novas funções e configurações.

O “Estado Social”<sup>1</sup> é cada vez mais “Estado do capital”, através das crescentes transferências de recursos sob a forma de juros e amortizações da dívida pública para o capital financeiro, e como fonte importante para a realização do investimento capitalista por meio dos subsídios, de desonerações tributárias e incentivos fiscais. No Brasil, por exemplo, do total de R\$ 1,465 trilhão do orçamento fiscal e da seguridade, ¼ (R\$ 165,45 bilhões) serão destinados para pagamento de juros e amortização da dívida pública. No período 2000 a 2009, o fundo público transferiu o equivalente a 45% do PIB produzido para o capital financeiro (SALVADOR, 2012).

Esses dados nos permitem compreender o lugar da política social na cena contemporânea: mero paliativo para minorar os efeitos do ajuste sobre a pobreza e extrema pobreza. Deste modo, a tendência geral é de redução das políticas universais e sistemas de proteção, e ampliação das políticas assistenciais como principal resposta do Estado às expressões da questão social.

Ao mesmo tempo, a compreensão de questão social é esvaziada de sua conotação política, e resumida a partir da retórica e propagação dos organismos internacionais à

---

<sup>1</sup> Boschetti (2016) denomina de Estado social capitalista, o Estado que, no capitalismo tardio, assume importante papel na regulação das relações econômicas e sociais, tendo por base a constituição de um sistema de proteção social de natureza capitalista. “o que se intenta, com o uso do termo Estado social para designar a regulação econômico-social por meio de políticas sociais, é atribuir ao Estado capitalista suas determinações objetivas, sem mistificações, ou seja, mostrar que a incorporação de feições sociais pelo Estado não retira dele sua natureza essencialmente capitalista” (BOSCHETTI, 2016, p. 29).

pobreza, em uma nítida perspectiva de individualização. As recomendações de políticas, por esses organismos, partem desse pressuposto, o que resulta na difusão de programas e ações voltados para pobreza, com destaque para os programas de transferência de renda, fortalecendo a ideia de que a seletividade e focalização são mais eficientes e eficazes na redução das desigualdades.

A centralidade ocupada pelos programas de transferência de renda é um dos fatores de ampliação do gasto social na América Latina, de 11,2% do PIB em 1990-1991 para 18,63% em 2009-2010. Ainda assim, os valores investidos são ínfimos, o que evidencia que os PTCs se destinam ao limite da sobrevivência: Equador 1,17% do PIB, República Dominicana 0,51%, México 0,50%, Brasil 0,47%, Uruguai 0,45%, Jamaica 0,40%, Costa Rica 0,39%, Colômbia 0,39%, Paraguai 0,36%, Bolívia 0,33%, Guatemala 0,32%, Honduras 0,24%, Argentina 0,20%, Trinidad e Tobago 0,19%, Panamá 0,19%, Peru 0,14%, Chile 0,11%, El Salvador 0,02% (BOSCHETTI, 2016).

Em termos de abrangência, os PTCs atingem em média 5,7% da população em 19 países da América Latina, com contrastes importantes entre eles: Equador (44,3%), Brasil (26,4%), Colômbia (25,2%), México (24,6%), Guatemala (22,6%), República Dominicana (21,2%), Bolívia (15,5%), Uruguai (11,6%), Jamaica (11,3%), Panamá (10,9%), Honduras (8,7%), Paraguai (11,6%), Argentina (8,3%), El Salvador (8,2%), Peru (7,6%), Chile (6,8%), Costa Rica (3,3%), e Trinidad e Tobago (2,4%) (BOSCHETTI, 2016).

Ainda que com contrastes entre os países, do ponto de vista dos investimentos e da abrangência, concordamos com Bochetti (2006) que é evidente que as prestações assistenciais de transferência de renda condicionada passaram a ser destinadas à reprodução da classe trabalhadora sem trabalho, ou com trabalhos precarizados e reduzidos salários. “Ora, o investimento em programas assistenciais pífios, focalizados e recheados de condicionalidades, aliado à manutenção do desemprego estrutural e ao não investimento em políticas universais é útil ao capitalismo para regular o mercado a baixo custo em contexto de crise estrutural” (BOSCHETTI, 2016, p. 165).

Assim, é possível afirmar que o lugar e função da política social na contemporaneidade é reduzir a questão social à pobreza, a partir de abordagens individualizantes e des-historicizada, que reforça o projeto neoliberal, redefini o papel do Estado e as relações com a sociedade, e recoloca em outro patamar os padrões de produção e reprodução do capital.

## Referências

- ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E; GENTILI, P. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- BEHRING. E. R; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez Editora, 2007.
- BEHRING. E. R. Crise do Capital, Fundo Público e Valor. In: BOSCHETTI, I. et al. **Capitalismo em crise: política social e direitos**. São Paulo, Cortez, 2010.
- BOSCHETTI, I. América Latina, Política Social e Pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento? In: SALVADOR, Evilasio et al. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.
- BOSCHETTI, I. **Assistência Social e Trabalho no Capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.
- MONTAÑO, C; DURIGUETTO, M.L. **Estado, Classe e Movimento Social**. São Paulo: Cortez, 2011.
- NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez Editora, 2007.
- PEREIRA, P; STEIN, R. Política Social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre e América Latina. In: BOSCHETTI, I. et all. **Capitalismo em Crise: Política Social e Direitos**. São Paulo, Cortez, 2010.
- SALVADOR, Evilasio. Financiamento tributário da política social no pós-real. In: SALVADOR, Evilasio et all. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.
- SOARES, Laura Tavares. **O desastre Social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOARES, Laura Tavares. Neoliberalismo e Lutas Sociais: perspectivas para as políticas públicas – retrocessos, recorrências e avanços. **Políticas Públicas**. São Luiz, 2010.

STEIN, Rosa Helena. **As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina**: recentes ou tardias estratégias de proteção social? Tese (Doutorado)-CEPPAC/Unb, 2005.

STEIN, Rosa Helena. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, I. et all. **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

STEIN, Rosa Helena. Desarrollo y gestión de la pobreza: los mínimos sociales en América Latina. **Actas del IV Congreso de la Red Española de Política Social (REPS)**, Universidad de Alcalá. ISBN: 978-84-616-7693-4 (43,54 Mb), pp. 1258-1272. Disponível em <<http://www3.uah.es/congresoreps2013/>>.

UGÁ, Vivian Domínguez. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. **Sociologia e Política**, Curitiba, Universidade Federal do Paraná, v. 23, p. 55-62, nov. 2004.

UGÁ, Vivian Dominguez. **A questão social como “pobreza”**: crítica à conceituação neoliberal. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2008.