



PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA NA AMÉRICA LATINA: enfrentamento à pobreza?

Salviana de Maria Pastor Santos Sousa¹

Silvia Fernández Soto²

Valéria Ferreira Santos de Almada Lima³

Resumo

Texto resultante de pesquisa sobre os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) em implementação na América Latina: Bolsa Família do Brasil (BF); Assignación Universal por Hijo (AUH) da Argentina e Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (AFAM-PE) do Uruguai. Analisa as transformações experimentadas sob o capitalismo e suas expressões nessa parte do continente americano, buscando identificar os determinantes que ensejaram a emergência dos PTRC como estratégia privilegiada de enfrentamento à pobreza no contexto da proteção social da Região. Reflete sobre os principais eixos que qualificam esses programas: família pobre como unidade de atenção; exigência de condicionalidades; e territorialização do atendimento. Conclui que esses programas são lenitivos para os pobres, mas necessários para manter a ordem capitalista, portanto, sem compromisso em reverter a pobreza estrutural.

Palavras-chave: América Latina. Pobreza. Proteção Social. Transferência de Renda

Abstract

Resulting text of research on the Conditional Income Transfer Programs (PTRC) in implementation in Latin American: Bolsa Família (BF) of Brasil; Universal Child Allowance (AUH) of Argentina and New Family Allowance Scheme (AFAM-PE) of Uruguai. Analyzes the transformations experienced on capitalism and its expressions in this part of the american continent, seeking to identify the determinants the emergency of PTRCs as a privileged strategy of confrontation against poverty in the context of social protection of the region. It reflects on the main hubs that qualify these programs: poor family as a unit of attention; requirement of conditionalities; and territorialization of attendance. It concludes that these programs are lenitive to the poors, but necessary to maintain the capitalist order, therefore, with no commitment to reverse structural poverty.

Keywords: Latin America. Poverty. Social Protection. Income Transfer

Artigo recebido em: 10/11/2019. Aprovado em: 04/02/2020

¹ Assistente Social. Doutora em Políticas Públicas. Professora Titular aposentada da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Componente do quadro permanente de professores do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Membro do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP) da mesma IES. E-mail: salvi200@globo.com.

² Licenciada en Trabajo Social. Doctora en Servicio Social, Políticas Sociales y Movimientos Sociales. Profesora Titular Ordinaria de la Facultad de Ciencias Humanas (FCH)- Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA ou UNICEN). E-mail: silviafernandezsoto@gmail.com.

³ Economista. Doutora em Políticas Públicas. Professora Associada do Departamento de Economia, componente do quadro permanente de docentes do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e do Programa de Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Membro do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP). E-mail: valmadalima@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

O presente texto resulta da mesa temática coordenada “Estudo Comparado de Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina: desmistificando o foco no enfrentamento à pobreza”, apresentada na IX Jornada Internacional de Políticas Públicas. Constitui-se em um dos produtos de um Projeto de Pesquisa financiado pela CAPES e pelo CNPq, intitulado Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina: estudo comparado – Bolsa Família (Brasil), Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares – AFAM-PE (Uruguai) e Asignación Universal por Hijo (Argentina). Dessa pesquisa participaram pesquisadores de cinco programas de Pós-Graduação¹ situados em três países latino-americanos (Brasil, Uruguai e Argentina)².

Os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) na América Latina têm fulcro em normas compiladas, ao final dos anos 1980, por economistas de instituições financeiras situadas em Washington D.C.. O propósito dessas regras era orientar o desenvolvimento das nações dessa parte do continente americano para que se adequassem às novas determinações macroenômicas do sistema capitalista e às suas políticas de configuração neoliberal.

Com base na pesquisa, o texto analisa as transformações sociais experimentadas pela sociedade capitalista, a partir dos três últimos decênios do século XX, identificando os fatores de ordem econômica, social e político-ideológica que determinaram a inclusão dos PTRC nos Sistemas de Proteção Social da grande maioria dos países latino-americanos, como estratégia privilegiada de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais que são características histórico-estruturais da região.

Nesse contexto, os PTRC analisados se constituem em programas de “demanda por subsídio” e são operacionalizados através de transferências monetárias diretas para famílias de baixa renda, sendo que seus objetivos imediatos são “melhorar” as condições de vida e “sair da pobreza” e/ou superar uma “crise de renda”. A esses objetivos de “curto prazo”, agregam-se estratégias de médio e longo prazos, com suporte em condicionalidades que visam a aumentar o “investimento em capital humano” para superação da pobreza geracional³.

Com baixo custo em relação ao PIB dos diferentes países que os adotaram, os benefícios monetários concedidos permitem que uma parte da classe trabalhadora que não dispõe de acesso ao trabalho remunerado ou cujos rendimentos são insuficientes para seu sustento possa se reproduzir. O fornecimento regular de dinheiro é implementado através de mecanismos financeiros e de crédito definidos por instituições bancárias.

Na pesquisa realizada, foi detectada a presença de PTRC em dezoito países latino-americanos. Sua configuração político-administrativa expressava-se pelo esforço de ruptura com o

assistencialismo tradicional mediante: a) mudança na unidade de atenção que passou do indivíduo para a família; b) pelo atendimento de condições nos campos da saúde, educação e qualificação profissional para recepção dos benefícios; c) e por certa conformação socioespacial para realização do atendimento.

Para refletir sobre os aspectos apontados, o presente texto compõe-se de dois itens, além dessa Introdução e da Conclusão. No primeiro, refletem-se sobre as transformações do Sistema de Proteção Social no contexto latino-americano; no segundo, tratam-se dos Programas de Transferência de Renda destacando suas principais dimensões qualificadoras.

2 TRANSFORMAÇÕES DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO LATINO AMERICANO

Na década de 1970, um conjunto de mudanças estruturais começou a se desenvolver na dinâmica global da acumulação de capital e nas formas políticas, culturais e estéticas que haviam sido construídas desde a Segunda Guerra Mundial (HARVEY, 1998). Os projetos de desenvolvimento nacional do pós-guerra foram desmantelados sendo reestruturada a sociedade capitalista em escala global. Tal fato, implicou em processo de reconfiguração territorial, econômica e política expressa através de altos níveis de transnacionalização de empresas, globalização das relações de produção, desenvolvimento e tecnificação de capital fictício, mudanças nas formas de comunicação e transporte, entre outros elementos significativos (HARVEY, 2007).

Especialistas, como Marini (2008), analisam a situação de dependência da região como resultado de um processo de desenvolvimento desigual. Nesta perspectiva, a América Latina assume o papel de exportador de "recursos naturais". Essa inserção internacional reedita e atualiza o papel que a região ocupou historicamente na ordem geopolítica mundial e explica as profundas contradições do capitalismo global atual neste setor do planeta.

Com a crise mundial iniciada em fins dos anos 1960; as grandes transformações societárias ocorridas ao longo dos anos 1970 e seguintes, no contexto do processo de globalização dos mercados e mundialização do capital; a crise da dívida externa e a presença de vigorosos desequilíbrios macroeconômicos na região, na década de 1980, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) reordenaram suas funções e conformaram uma nova estratégia econômica para a periferia capitalista, inclusive para os países que se transformaram em mercados emergentes (FIORI, 1998).

O ajuste estrutural realizado para tal, teve como características centrais: legar maior importância ao papel dos mecanismos de mercado e por consequência do setor privado; redefinir o papel do Estado na sua ação interventora; e integrar os países periféricos na economia mundial.

As reformas contidas nos planos de ajuste estrutural marcaram a implantação de um novo modelo de desenvolvimento econômico efetivado pelos governos da América Latina, sobretudo nos anos 1990. Assim, “[...] chegava à periferia capitalista endividada e, em particular, à América Latina, uma versão adaptada das ideias liberal-conservadoras.” (FIORI, 1998, p. 121-122).

As orientações político-econômicas, visando e projetando o ajuste para a América Latina, encontram-se bem definidas no documento denominado Consenso de Washington, o qual foi respaldado por organismos internacionais e pelos países centrais, controladores da globalização. Nesse documento, consta a série de reformas que as economias estatizadas da América Latina deveriam aplicar para atrair novamente os capitais privados depois da arrasadora crise da dívida dos anos 1980, a década perdida, como ficou registrada na literatura.

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

O conjunto de políticas implantado na Região, ao longo dos anos 1990 pode, concisamente, ser dividido em três ordens de proposições. A primeira era relativa às políticas macroeconômicas, com recomendação de uma intensa austeridade fiscal e disciplina monetária, articulada a um programa de corte nos gastos públicos, além de reformas administrativas, previdenciárias e fiscais. A segunda, atinente a políticas microeconômicas, colocava a necessidade de desonerar o capital, na perspectiva de que, assim, aumentaria sua competitividade em um mercado internacional aberto e desregulado. Para isso, era imprescindível que as empresas dos países periféricos entrassem no jogo global, sendo obrigatório expô-las à competição internacional aberta, o que demandava suprimir políticas de proteção e subsídio. O entendimento era de que isso seria constituído “[...] com a diminuição dos encargos sociais e a racionalização das intervenções nos sistemas de crédito público e fiscal.” (FIORI, 1998, p. 85). A terceira mencionava a necessidade de mudança radical no modelo de industrialização pautado na substituição de importações, adotado pela

maioria dos países da Região desde meados dos anos 1950, o que permitiria a retomada dos investimentos e do crescimento econômico.

De acordo com Batista (1994), o Consenso de Washington não tratou, especificamente, de questões sociais como educação, saúde, distribuição da renda, eliminação da pobreza. Não porque fossem questões irrelevantes, mas porque deveriam ser objetos de intervenção em uma segunda etapa. Tais reformas e políticas, deveriam decorrer da natural “liberalização econômica”, portanto, “do livre jogo das forças da oferta e da procura num mercado inteiramente auto regulável, sem qualquer rigidez, tanto no que se refere a bens quanto ao trabalho” (BATISTA, 1994, p.11).

A reestruturação inspirada no pensamento neoliberal teve importantes consequências na região da América Latina. Sempre considerando as especificidades de cada país, não resta dúvida de que os processos de privatização, ajuste fiscal, flexibilização da relação capital-trabalho, abertura dos mercados e deterioração dos recursos naturais e energéticos, bem como dos serviços públicos provocaram impactos significativos nos diferentes países da Região, resumidos em uma crescente massa da população vivendo em condições de pobreza e submetida a uma tendência de precarização das condições e das relações de trabalho.

Com efeito, a América Latina fechava o século XX com quase a metade da sua população em situação de pobreza e sendo considerada uma das regiões mais desiguais do mundo. Em 1999, 43,4% da população latino-americana se encontravam em situação de pobreza, o que representava 220 milhões de pessoas e equivalia a apenas 5 pontos percentuais abaixo do patamar alcançado nos finais da década perdida de 1980. Até início dos anos 2000, os momentos de crescimento econômico tanto não implicaram progressos substantivos na redução da pobreza e da desigualdade, como incidiram para o agravamento dos índices da extrema pobreza (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2012).

Durante a década de 1990, as políticas de ajuste neoliberal na América Latina, superpostas à herança social acumulada, histórica e estruturalmente, recrudesceram o quadro de crise social da Região, com o aumento considerável das taxas de desemprego. Entre 1990 e 2002 a taxa média do desemprego na América Latina tinha aumentado de 4,5% para 11,1%. Com exceção do Chile, todos os países do Cone Sul ultrapassaram a taxa média de desemprego. Paralelamente, segundo o Relatório da Organização Internacional do Trabalho, oito de cada dez postos de trabalho, criados nos anos 1990, correspondiam a ocupações de baixa qualidade no setor informal. Assim, ao histórico problema do desemprego estrutural, somou-se, na década de 1990, o aumento da precariedade e fragilidade das condições e das relações de trabalho (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2011).

Desse modo, as mudanças no mercado de trabalho tiveram consequências profundas na proteção social. Isto porque, dadas às características dos Estados Sociais latino americanos, o trabalho remunerado e, em particular, o acesso ao emprego formal é o vínculo por excelência para o acesso à proteção social.

Já na década seguinte, contrariamente ao aumento das desigualdades de renda dos anos 1990 até início dos 2000, de 2002 a 2008, a tendência foi a sua diminuição, com exceção da Guatemala e República Dominicana. Note-se, inclusive, que a melhora distributiva se manteve mesmo após as crises econômicas internacionais, de 2008. (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2011).

De fato, pela primeira vez em 20 anos, a partir de 2003, é possível apontar um processo de redução sistemática da pobreza e da indigência. Não só porque se alcançou, em 2012, uma redução de 15 e 7.2 pontos percentuais, respectivamente, em relação aos percentuais de 1999, mas também porque foi uma tendência observada em grande parte dos países da região. Entre 2002 e 2008 a redução da pobreza e da indigência tinha-se manifestado em praticamente todos os países (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2012). Assim, embora a América Latina continue sendo uma das regiões mais desiguais do mundo, após os anos 2002 a região vivenciou uma queda substancial nos índices de concentração de renda.

A partir de 2015, porém, novamente há um refluxo, passando a Região a apresentar deterioração de importantes indicadores sociais: as taxas de desemprego aumentaram, o processo de formalização do emprego, ocorrido em vários países, foi interrompido, as taxas de pobreza e extrema pobreza voltaram a crescer, sendo que, em 2018, 6 milhões a mais de pessoas passaram a viver em extrema pobreza, em comparação com 2002 e 16 milhões em situação de pobreza, em relação a 2012. (CEPAL, 2019).

No que tange aos sistemas de proteção social, seguindo as orientações gerais do Consenso de Washington, as políticas sociais assumiram uma configuração residual-liberal. Estes, até então, centralizados, setorializados, com aspiração de universalidade e administrados estatalmente, configurados no marco do modelo de substituição de importações, foram desestruturados e substituídos por modelos de políticas sociais descentralizados, integrais, focalizados, ampliando-se processos de privatização.

Tais modelos de perspectiva liberal se apoiam na ideia de que é o mercado, através do crescimento econômico, quem cumprirá o papel fundamental de incorporação social. Este esquema se centra em intervir na pobreza e nos pobres, desarmando as relações inerentes ao modelo de proteção social que institucionalizava garantias e direitos aos segmentos de trabalhadores organizados e

formalizados. Desta forma, expressa uma das facetas da reação contra a organização da classe trabalhadora, que sofreu múltiplos embates através de processos de reestruturação produtiva, repressão política e crises econômicas nas últimas duas décadas do século XX.

Contudo, as características mais marcantes do atual regime de acumulação associado ao padrão vigente de regulação são as baixas taxas de crescimento alternadas a períodos de recessão, destacando-se como o principal determinante do aprofundamento do desemprego estrutural. É, portanto, neste contexto que, na visão de Castel (1998), as políticas de inserção vêm perdendo o seu pretensão caráter emergencial e transitório para se tornarem permanentes, dada a condição de “inempregável” que caracteriza a maior parte da população à qual se destinam. Assim sendo, para estes, a inserção deixa de se configurar como uma etapa provisória, transformando-se em “uma nova modalidade de existência social”, situada entre a completa exclusão e a integração. (LIMA et al, 2014, p. 46)

3 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO CONTEXTO DA PROTEÇÃO SOCIAL DA AMÉRICA LATINA

3.1 Emergência e desenvolvimento dos PTRC na América Latina

Especificamente na América Latina, as grandes transformações societárias ocorridas ao longo dos anos 1970 e seguintes em resposta a mais uma crise estrutural do capital iniciada em fins dos anos 1960, no contexto do processo de globalização dos mercados e mundialização do capital, associadas à *crise da dívida externa* e à presença de vigorosos desequilíbrios macroeconômicos, na década de 1980, impuseram, sob a regência dos países centrais e de agências multilaterais, a adoção de novas medidas de gestão da política econômica e social por parte dos países periféricos.

Foi nesse cenário que passaram a proliferar, na Região, os PTRC, que se justificavam como a principal forma de *erradicar a pobreza*. Há que se reconhecer que ao longo dos anos 2000, a retomada do crescimento econômico, acompanhada de políticas distributivas, em um cenário político de ascensão ao poder de partidos progressistas, possibilitaram, de fato, a incorporação de parcela significativa da população latino-americana a novos padrões de consumo, promovendo, assim, a expansão e dinamização dos mercados internos. E, dentre as políticas que favoreceram esse processo, destacam-se a valorização dos salários mínimos nacionais e os PTRC.

Su emergencia, expansión y consolidación se relacionan en términos amplios con: 1- el desplazamiento de la Intervención Social del Estado hacia la pobreza y junto con esto la expansión de la asistencia. 2- Al mismo tiempo y en relación a la creciente conflictividad y

cuestionamiento social a las políticas de ajuste neoliberal y las consecuencias sociales generadas por estas, a las respuestas construidas por los gobiernos emergentes y organismos internacionales en este contexto de crisis procurando reconstruir la legitimidad. (FERNÁNDEZ SOTO, 2015)

Os PTRC são inspirados nos denominados Programas de Renda Mínima que, no contexto europeu, tiveram as suas primeiras experiências ainda nos marcos de expansão dos Estados de Bem-Estar, assumiram um caráter emergencial para fazer face à eclosão da crise econômica e evoluíram, em meados dos anos 1980, para os chamados Programas de Renda Mínima de Inserção (RMI), os quais associam a garantia de renda ao apoio público para facilitar a inclusão dos beneficiários no mercado de trabalho.

Constituem-se a partir de dois níveis de determinações: de natureza interna definida pelo alinhamento do gasto público estatal compatível com o novo papel do Estado e da governança macroeconômica exigidos pelo ajuste estrutural. E de natureza externa, materializada nos compromissos firmados pelos Chefes de Estado, tanto na I Cúpula das Américas, da Organização dos Estados Americanos (OEA), realizada no ano de 1994 em Miami, quanto nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) para a Região, estabelecidos em setembro de 2000, sendo o principal a erradicação da pobreza.

Na condição de políticas redistributivas, os PTRC adquiriram maior visibilidade com a eleição de dirigentes reformistas em vários países e, segundo o mais recente relatório semestral do economista-chefe do Banco Mundial (BM) para a região (2019), são hoje, um fenômeno generalizado sendo responsáveis por cerca de 35% da queda da pobreza, na América Latina e Caribe, durante o super ciclo das commodities no início do século.

De fato, segundo dados do BM, em 1997, apenas três países possuíam programas de transferência de renda visando reduzir a pobreza extrema: México, Brasil e Bangladesh. Onze anos depois, em 2008, já eram realidade em 28 países (17 na América Latina e Caribe): Burkina Fasso, Nigéria, Turquia, Paquistão, Iêmen, Quênia, Índia, Bangladesh, Camboja, Filipinas, Indonésia, México, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Equador, Peru, Chile, República Dominicana, Jamaica, Honduras, Nicarágua, Colômbia, Brasil, Bolívia, Paraguai e Argentina (WORLD BANK, 2015).

Nos casos analisados na pesquisa, Brasil, Argentina e Uruguai, respeitando-se as dinâmicas particulares de cada país, observou-se um processo de institucionalização dos PTRC que partem do desenvolvimento de programas pontuais e de emergência em contextos de crise aguda para programas que pretendem constituir-se em permanentes, vinculados às estratégias globais de combate à pobreza estrutural para além de situações de emergência econômica e social. Ao mesmo tempo,

seus processos de institucionalização implicaram, a extensão e a massificação da assistência, transbordando os estreitos limites da hiperfocalização da década de 1990.

3.2 Os PTRC nas propostas e na prática política de esquerda e direita

Sob a regência de setores de esquerda que ascenderam ao poder em vários países da América Latina, nas primeiras décadas de 2000, observaram-se críticas às orientações das reformas neoliberais. Nesse contexto, passaram a coexistir dois enfoques gerais sobre política social: um relacionado com a competitividade sistêmica, em que conceitos como o de capital humano e o de transmissão intergeracional da pobreza ganham relevância; outro vinculado ao enfoque de direitos e garantias de cidadania e sustentado nos pactos e tratados internacionais assumidos pelos Estados. Estes enfoques não são excludentes entre si, ainda que o segundo tenha alcançado maior visibilidade nos anos recentes (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011). Em termos de modelo de desenvolvimento, há um debate controvertido na literatura sobre a emergência de um novo padrão denominado de neodesenvolvimentismo.

Tal debate nasce mais precisamente no início do século XXI, em um contexto em que os países da América Latina, grande parte deles sob o comando de governos progressistas, oriundos de partidos de esquerda, vivenciavam uma inflexão marcada pela associação entre a retomada do crescimento econômico, impulsionada por um contexto internacional favorável, e a melhoria dos indicadores sociais, sobretudo aqueles relacionados ao mercado de trabalho, à pobreza e à desigualdade.

Não obstante, governos de direita que foram eleitos já na segunda década do século XXI, em vários países da América Latina, apesar de suas plataformas de críticas às diferentes formas de assistência social, deram continuidade aos PTRC, embora no contexto de uma rede de atenção que funciona como teto para acesso a benefícios e sem compromisso de se constituir em piso para garantia de direitos sociais. São associados a políticas de crédito ao consumidor e têm suporte em uma pedagogia centrada na lógica do empreendedorismo, do reforço ao capital humano, do uso de condicionalidades e da ênfase às ideias de meritocracia e voluntariado.

Uma explicação possível para a permanência dessas políticas distributivas, mesmo em contexto de políticas ultraliberais, é a existência de crises do capitalismo que sucedem em extensão e profundidade. De acordo com Salama (2016, p.6), crises, embora necessárias, podem ser perigosas para a reprodução do capital. Necessárias, porque ativos que não comportam uma avaliação satisfatória podem ser destruídos ou desvalorizados. Perigosas, “porque se abrem a possibilidade de

umentar a taxa de exploração (baixar salários, impor novas condições de trabalho)”. Podem, ainda, provocar dinâmica de contestação difícil de controlar, desafiando a dominação cega do capital. Por último, podem deslegitimar “os governos quando eles escolhem restaurar os lucros em detrimento dos empregados”.

Nos três países considerados na pesquisa, Brasil, Argentina e Uruguai, a engenharia dos PTRC comporta marcos regulatórios compatíveis com a sua forma de gestão, que é descentralizada e focalizada nos muito pobres, verificando-se uma relação de compartilhamento entre diferentes instâncias governamentais, particularmente, na operacionalização das ações. Apresentam-se a partir de três principais eixos qualificadores: a família pobre como unidade básica de atenção; o território como espaço de focalização do atendimento; e as condicionalidades como caminhos para favorecer a autonomia e a ruptura com a pobreza intergeracional.

3.3 Eixos qualificadores dos Programas de Transferência de Renda na América Latina

Em relação à sua arquitetura, os PTRC se materializam mediante o privilegiamento da família pobre como unidade de atenção, pelo atendimento dos usuários considerando seu espaço de moradia e pela exigência de condicionalidades, nos campos da saúde, educação e qualificação profissional para recepção dos benefícios.

a) Unidade de atendimento – Em relação ao primeiro aspecto, a família pobre é a referência considerada para a recepção dos benefícios, ainda que diferentes públicos sejam aludidos como razão da demanda (crianças, idosos, desempregados, mulheres grávidas ou em amamentação, pessoas com deficiência, indígenas, desalojados por situação emergencial, expulsos em razão de conflitos, quilombolas, população de rua ou em situação de trabalho escravo). Esses públicos são definidos com base na renda familiar per capita decidida com base no conceito de linha de pobreza.

A concepção de pobreza considera diferentes dimensões que interferem na reprodução social dos trabalhadores pobres e suas famílias. Tal concepção resulta em dificuldades concretas que se iniciam pela própria definição e mensuração da pobreza. Pochmann (2004) faz interrogações sobre o entendimento de pobreza que cabem nas reflexões aqui desenvolvidas: Qual a medida da pobreza? Quem são os pobres? Os muito pobres ou pouco pobres? São desempregados, vulneráveis, excluídos? Telles (2007), problematizando políticas similares, relembra que, além dos reconhecidamente destituídos de condições materiais de existência, há grande quantidade de “invisíveis” e, deste modo, desconsiderados na gestão das políticas públicas⁴. Entre estes, recorda os explorados em trabalho domiciliar hoje reavivado por redes nacionais e internacionais de

subcontratação, além dos que vivem de trabalho autônomo que ampara agências clandestinas de produtos lícitos e ilícitos.

A análise dessa dimensão comporta dois componentes centrais. O primeiro é que a ideia de inclusão dos beneficiários no mercado de consumo expressa o esforço de conexão, empreendido pelos Estados latino-americanos, ao critério civilizatório da justiça distributiva, sem perder seu liame com os valores da eficiência e da estabilidade. Nesse sentido, um certo aumento do consumo, que o repasse de recursos possibilita, constituir-se-ia em garantia de que o Estado desenvolvesse uma política econômica voltada ao interesse de todos, inclusive favorecendo a participação e fortalecendo a autonomia da mulher que, na condição de privilegiada como receptora dos recursos monetários, passa a ter algum controle sobre a vida doméstica e o consumo da família. Desse modo, embora afirme o contrário, a inclusão pela via dos PTRC não alcança o demandante na sua condição de cidadão, tampouco como trabalhador, mas como consumidor.

O segundo elemento considerado nessa análise é o uso da família como unidade de recepção dos recursos, o que pode representar um avanço no sentido de não isolar o indivíduo das suas relações sociais. Pode, por outro lado, patrocinar a reprodução de um espectro conservador em crescimento no qual a família é tida como instituição atemporal, portanto, despolitizada, como lembram COUTO *et al*, 2017.

b) O espaço privilegiado de atendimento aos demandantes – As normativas dos PTRC analisados indicam que as equipes devem levar em conta espaços geográficos específicos para seleção e acompanhamento das famílias demandantes. Essa dimensão geográfica ou espaço habitado é entendido como uma localidade marcada pela conjugação de interesses, limites e pressões vivenciadas pelas pessoas que ali vivem.

Harvey (2004, 2011) alude à resignificação da dimensão espacial como uma estratégia para a criação de condições da acumulação capitalista. Nele, as relações de força e os conflitos de interesses é que orientam os comportamentos individuais e coletivos. De fato, como recorda Oliveira (2007, p.29), a vida contemporânea se constrói em um processo de privatização no sentido arendtiano em que os indivíduos são impelidos aos seus espaços privados, em razão da insegurança resultante da “privação” do espaço público e da alteridade.

Desse modo, o enfoque territorial além de considerar a articulação entre pessoas, mercados e políticas públicas, pode fortalecer o sentido de pertencimento, de valorização da cultura local e de solidariedade social.

Por outro lado, como lembram Couto *et al* (2017), serviços sociais que atendem a essa configuração podem reforçar uma compreensão generalizada de que há territórios homogêneos de

pobreza, exacerbando imagens negativas em relação aos espaços habitados e aos seus moradores. A segunda é de que “na atual cartografia social das cidades que separa as pessoas e grupos por muros e tecnologias de segurança, seja reforçado um padrão de segregação espacial com acessos diferenciados à informação, à diversidade de oportunidades e aos equipamentos e bens públicos” (SOUSA, 2015).

Por fim, aludindo à realidade brasileira, uma reflexão que também é compatível com a situação de outros países que desenvolvem PTRC, Couto *et al* (2017) recordam que as denominadas vulnerabilidades sociais tem raízes estruturais: “desvinculação entre políticas econômicas e sociais, precarização e insegurança do trabalho, enfraquecimento das instituições de proteção social⁵, retraimento do Estado e das políticas públicas, incerteza e insuficiência do orçamento para a proteção social, baixa cobertura dos programas, serviços e benefícios”. (COUTO *et al*, 2017. p 32).

c) As condicionalidades – Nos PTRC, estas são contrapesos exigidos dos demandantes para que se vinculem ou permaneçam na condição de beneficiários. Tais ações se situam nos campos da educação, saúde e qualificação profissional e são consideradas inovações em relação ao assistencialismo tradicional porque objetivam a autonomização dos receptores e a ruptura com a pobreza intergeracional. Para sua concretização, os governos devem ajustar a agenda pública de modo a garantir os serviços complementares. Seu fundamento é a teoria do capital humano, que considera os atributos individuais, fortalecidos com ações deliberadas em educação e treinamento, como mediadores basilares para a inserção no mercado de trabalho.

E se a pobreza é entendida nos programas como uma situação em que as pessoas se encontram por falta de alguns dotes que, uma vez adquiridos, capacitam-nas a “pular a linha de pobreza” (VIANA, 2008, p. 148), a gestão desse processo pela via das condicionalidade faria com que o Estado cumprisse seu papel na revitalização da justiça econômica desempenhando sua função distributiva.

Nos programas pesquisados, os demandantes são escolhidos depois do exame de dados capazes de comprovar sua situação de destituição material, sendo que procedimentos administrativos de seleção, transferência de recursos e monitoramento das condicionalidades são feitos mediante a utilização de tecnologias de informação e comunicação. Sanções como advertência, suspensão e desligamento do programa são previstos quando há descumprimento desses compromissos.

No processo de gestão, tal controle é justificado como forma de dirigir o foco dos programas para os demandantes que, de fato, se constituem em seus beneficiários potenciais. Porém, de acordo com Pereira (2009), o controle para qualificá-los como beneficiários de serviços sociais constitui-se em negação dos próprios direitos que se busca atender. Isto porque seu suporte é

constituído de anacronismos e constrangimentos, uma forma de ruptura com o princípio da universalidade.

4 CONCLUSÃO

Da análise aqui desenvolvida, pode-se tirar três conclusões centrais. A primeira diz respeito à configuração dos PTRC como traço da natureza mesma do capitalismo, modo de produção que se caracteriza pela concentração da riqueza coletivamente produzida, por uma minoria de pessoas e países. Na contemporaneidade, a desregulação dos mercados e a abertura das economias nacionais resultantes do fenômeno do globalismo vem contribuindo para acirrar esse processo de desigualdade, caracterizado pela prevalência de relações laborais que desqualificam os trabalhadores, além de criar uma camada de jovens-adultos que, mesmo altamente escolarizados têm inserção precária nas relações de trabalho e na vida social⁶.

Portanto, a emergência, expansão e consolidação de tais programas, em termos amplos, estão associadas a dois processos combinados. De um lado, o direcionamento da intervenção social do Estado para a pobreza e a concomitante expansão da assistência, em atendimento ao princípio da focalização. De outro, a busca de respostas por parte dos governos eleitos, mas também dos próprios Organismos Internacionais, ao crescente conflito e questionamento social em relação às políticas de ajuste neoliberal e às consequências sociais por elas geradas, no sentido de reconstruir a estratégia de legitimação.

O formato dos PTRC, portanto, coaduna-se com o teor das reformas neoliberais construídas nos marcos do capitalismo que incluem privatizações, limitação dos gastos sociais e construção de políticas sociais focalizadas. São compatíveis com um contexto social em que demandas articuladas a direitos sociais são pensadas como formas de ampliação crescente dos gastos públicos e os elos perdidos da política, são tragados pelo princípio gestor que trata o social desvinculado do econômico e a política social como administração das urgências.

A segunda conclusão diz respeito ao papel atribuído aos PTRC, particularmente no caso das plataformas dos governos progressistas, como um modelo social inclusivo que levaria à ruptura com a pobreza intergeracional. Pela pesquisa realizada, constatou-se que essa pretendida virtualidade da política foi superdimensionada uma vez que, para que isso ocorresse, se precisaria garantir a efetivação dos atributos agregados nas denominadas condicionalidades, entre eles, criar condições para elevar os patamares educacionais da grande maioria despossuída dessa condição e aumentar o investimento produtivo com a criação de vagas no mercado de trabalho. Tais encaminhamentos implicariam em implementar mudanças substantivas no projeto sociopolítico em andamento, para além, portanto, do espaço destinado à política que, particularmente, nos países latino-americanos considerados na pesquisa, tende a reduzir a luta de classes à demanda por condições de sobrevivência, processo acirrado no segundo decênio do presente século.

Desse modo, os PTRC se conformaram como estratégias carregadas de tensões. São questionados sobre sua pertinência e capacidade para combater a pobreza, sobre a exigência das

condicionalidades dos beneficiários e sobre seus almejados impactos na educação e na saúde dos usuários, consideradas como “portas de saída” da denominada condição de indigência.

Porém, mesmo em contexto internacional de ascensão de totalitarismos de direita e de políticas ultraliberais em formatação e implementação, na maioria dos países da latino-americanos ainda predominam PTRC sofisticados que continuam a contribuir para a manutenção da pobreza em patamares controláveis.

A terceira conclusão é, de certa forma, tautológica e está relacionada ao processo de gestão. A esse respeito, encontra-se subjacente no desenho dos PTRC uma visão positiva dos princípios da focalização e da descentralização. Uma leitura dessa proposta subsumida na pesquisa, porém, aponta que não se conseguiu fazer a objetivada ultrapassagem da gestão técnica para a gestão política, o que seria compatível com os traços da democracia participativa que orientam as normativas dos Estados-Nação latino-americanos. De fato, a parte da sociedade que participa dos PTRC o faz de forma previamente definida nos mecanismos de focalização ficando limitada à condição de receptora dos recursos transferidos. O espaço de transferência, portanto, pouco ou nada contribui para o fortalecimento do poder local.

Enfim, os elementos desvendados no presente texto assinalam que os programas de cariz assistencialista como os PTRC são necessários em face das crises que, no mundo do trabalho, resultam em desemprego e subemprego reduzindo a captação do Fundo Público, porém não têm como, de fato, modificar a situação de pobreza intergeracional, conforme apregoam.

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni **Trabalho e subjetividade**. São Paulo: Boitempo, 2011.

ARRIGH, Giovane. **O longo século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora UNESP, 1996.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

BOSCHETTI, Ivanete. Prefácio. **Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe**. São Paulo: Cortez. 2014.

CECCHINI, Simone; MARTÍNEZ, Rodrigo. **Protección social inclusiva en América Latina**: una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile: CEPAL, 2011.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Panorama social de América Latina 2012**: documento informativo. Santiago de Chile, Nações Unidas, 2012.

_____. **Panorama social de América Latina 2011**. Santiago de Chile, Nações Unidas, 2011.

_____; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Coyuntura Laboral em América Latina y el Caribe**: los programas de transferencia condicionadas u el mercado laboral. Santiago de Chile, 2011.

COUTO, Berenice Rojas *et al* (org.). **O sistema Único de Assistência Social**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez 2017.

FERNÁNDEZ SOTO, S. La política social y la recomposición material del consenso: la centralidad de los programas de Transferencia de Renta Condicionada: el caso argentino. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 113, p. 53-85, 2013.

_____. “Desarrollo y actualidad de la protección social en América Latina”, em Para Além da Crise Global. **VII JOINPP**, UFMA.2015.

FIORI, José Luís (orgs.). **Poder e Dinheiro**: uma economia política da globalização. 6 ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 1998, p. 87-150.

GIOVANNI, Geraldo Di. Sistema de proteção social: uma introdução conceitual. *In*: OLIVEIRA, Marcos Antônio de. **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas-SP: UNICAMP, 1998.

_____. Poder político e gestão pública: questões e debates contemporâneos - Entrevista Especial concedida a Maria Carmelita Yazbek. **Revista Políticas Públicas**, v.21.n.1. p. 351-377. jan/jun. 2017.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola. 2015.

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada *et al*. Contextualização socioeconômica e política dos PTRC na América Latina e Caribe. *In*: SILVA, Maria Ozanira da Silva (coord.). **Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe**. São Paulo: Cortez, 2014.

MARINI, Ruy Mauro. **América Latina, dependencia y globalización**. Bogotá: CLACSO y Siglo del Hombre Editores, 2008.

PEREIRA, P. A. P.; STEIN, R. H. Política social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. *In*: BOSCHETTI, I. *et al* (org.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

SALAMA, Pierre. No Brasil, crise profunda e direita disposta a tudo. OUTRASPALAVRAS. Publicado 06/06/2016. Disponível em: <https://outraspalavras.net/sem-categoria/no-brasil-crise-profunda-e-direita-disposta-a-tudo/>. Acesso em: 1 jul. 2019.

SILVA, Maria Ozanira da Silva *et al*. Programas de Transferência de Renda na América Latina: contextualização, a pobreza em foco e os significados e controvérsias do potencial das condicionalidades para formação de capital humano e capital social. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 7., São Luís, 2015. **Anais...** São Luís: UFMA/PPGPP, 2015. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/mesas/programas-de-transferencia-de-renda-na-america-latina_contextualizacao.pdf. Acesso em: 27 jan. 2016.

SILVA, Maria Ozanira. Caracterização e problematização dos programas de Transferência De Renda Na Condicionada (PTRC) Na América Latina E Caribe *In*: **Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe**. São Paulo: Cortez. 2014.

SILVA, Maria Ozanira da Silva (coord). **O mito e a realidade no enfrentamento à pobreza na América Latina**: estudo comparado dos programas de transferência de renda no Brasil, Argentina e Uruguai. São Paulo: Cortez. 2016.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e SOTO, Silvia Fernandez (coord). **Mito y realidad em el enfrentamento de la pobreza em América Latina**: estudio de los Programas de Transferencia de Renta em Brasil , Argentina y Uruguay. Buenos Aires: Espacio Editorial. 2018.

SOUSA, Salviana M P S. Dimensões qualificadoras dos Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 14, n. 2, p. 327 – 337.

TELLES, Vera. Transitando na linha de sombra, tecendo as tramas da cidade (anotações inconclusas de uma pesquisa). *In*: OLIVERIA, Francisco e RIZEK, Cibele Saliba (orgs.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo. 2007.

VIANA, Maria Lúcia. Reforma do Estado e Políticas Sociais: nota à margem do tema. *In*: BEHERING, Elaine; ALMEIDA, Maria Helena. **Trabalho e Seguridade Social**: percursos e dilemas. São Paulo: Cortez. 2008.

WORLD BANK. Effects of the Business Cycle on Social Indicators. *In*: Latin America and the Caribbean: When Dreams Meet Reality. Relatório Semiannual do Escritório do Economista Chefe para a América Latina e Caribe do Banco Mundial Abril 2019, ago./dez. 2015.

WILLIAMSON, J.; KUCZYNSKI, P. P. **Depois do Consenso de Washington**: retomando o crescimento e a reforma na América Latina. São Paulo: Saraiva, 2004.

Notas

¹ Programas de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão/Brasil; Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/Brasil; Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul/Brasil; Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la Republica/Uruguay; Maestria em Ciencias Sociales de La Facultad de Ciencias Humanas de La Universidad Nacional Del Centro de la Provincia de Buenos Aires da Argentina.

² São produtos dessa pesquisa, entre outros, os livros coordenados por Silva (2014, 2016) e por Silva e Soto (2018).

³ Os trechos com aspas foram retirados dos programas analisados na pesquisa que deu suporte ao artigo.

⁴ Consultar sobre esse tema boa reflexão feita por Giovanni (2017).

⁵ Sobre sistemas de proteção social há uma vasta literatura disponível, entre outros, Boschetti, (2014) Giovanni, (1998), Viana, (2008).

⁶ Essa forma de inserção é denominada por Giovanni Alves (2011) de precariado.