



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

**Luciana Mendes Rabelo**

**A implantação de Programas de Transferência Condicionada de Renda no  
contexto de contra-reforma da seguridade social: estratégia de garantia de  
direitos?**

**Brasília, dezembro de 2009**

**Luciana Mendes Rabelo**

**A implantação de Programas de Transferência Condicionada de Renda no contexto de contra-reforma da seguridade social: estratégia de garantia de direitos?**

**Monografia apresentada ao Departamento de Serviço Social na Universidade de Brasília para obtenção do diploma de graduação em Serviço Social, sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ivanete Boschetti.**

**Brasília, dezembro de 2009**

## **Agradecimentos**

A Deus pela proteção constante, pela força e por ter permitido que eu chegasse até aqui, alcançando mais essa conquista em minha vida. Agradeço a Ele por não ter me deixado desistir diante dos obstáculos e das dificuldades.

À minha família pela torcida encorajadora. Em especial agradeço a minha mãe Ângela e ao meu pai Carlos Cesário, meus maiores exemplos, pelo apoio constante e pela confiança que sempre depositaram em mim. Por nunca terem me deixado desistir e por sempre acreditarem que eu iria conseguir (até mais que eu mesma). Obrigada pelo amor, pela compreensão, pelo respeito e por todos os ensinamentos.

À minha querida irmã Letícia, pelos conselhos e por sempre me encorajar a lutar pelos meus sonhos, e aos meus irmãos Cristiano e Alexandre, pelo carinho e torcida constantes.

À Professora Doutora Ivanete Boschetti pela confiança, pela oportunidade de participar na pesquisa de iniciação científica, pelos ensinamentos tão valiosos, além do apoio e orientação deste trabalho.

Às queridas colegas de curso Annie, Caroline, Débora, Erika, Guaia, Joseane, Larissa, Paula, Quézia, Recy, Raquel, Talita, Thais, Thaix e Vanessa. Pessoas tão especiais com as quais aprendi tanto durante esses quatro anos. Obrigada pelas palavras de carinho, pelos conselhos, pelo apoio nas horas difíceis, como também pelos momentos de alegria.

Às amigas tão especiais Anelise e Fabiana pela força, compreensão, palavras de incentivo e carinho, pela amizade verdadeira e o apoio sempre constante.

Aos colegas do GESST pelas conversas atentas e por todas as discussões enriquecedoras.

À Camila Potyara e à Alcinélia de Sousa pela disponibilidade e gentileza em participar da banca de avaliação desse trabalho.

## RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso teve por objetivo analisar o significado do surgimento dos programas de transferência condicionada de renda no México (Oportunidades) e no Brasil (Bolsa Família) no contexto de transformação das políticas de seguridade social na América Latina. Para tanto, foi adotado como recorte temporal a década de 1980 até os dias atuais com vistas a apreender a influência das contra-reformas dos sistemas de previdência social no Brasil e no México para a emergência desse tipo de programa social. O levantamento de dados se baseou nas técnicas de pesquisa documental e bibliográfica, as quais procuraram analisar os contextos social, econômico e político que possibilitaram a instituição desses programas, bem como o alcance deles como instrumentos de garantia de direitos. A partir da análise dos dados obtidos verificou-se que os países, ao adotarem os ajustes econômicos propalados pelos organismos internacionais, sofreram várias conseqüências, principalmente no que diz respeito às políticas sociais, significando o desmantelamento da esfera pública estatal, bem como a restrição de direitos. O ataque das contra-reformas de orientação neoliberal aos sistemas de previdência social dos dois países, como também ao mercado de trabalho (causando sua precarização), deixou uma ampla parcela da população sem proteção. Assim, a crescente tendência de instituição de programas de transferência condicionada de renda como estratégia de proteção social resultou desse cenário de transformações. Sendo que, a discussão desses programas como instrumentos de garantia de direitos, constitui-se em tema de debates entre os estudiosos, o qual ainda não está esgotado.

**Palavras-chave:** Contra-reforma; programa de transferência condicionada de renda; direitos sociais.

## Lista de tabelas

TABELA 1: Assalariados que contribuem para o sistema de seguridade social – Brasil. 1990, 2001 e 2005.....	36
TABELA 2: Assalariados que contribuem para o sistema de seguridade social – México. 1989, 2002 e 2005.....	37
TABELA 3: Número de pobres e de indigentes e proporção sobre a população total–Brasil. 2001-2005.....	39
TABELA 4: População ocupada que vive na indigência e na pobreza- Brasil. 1990, 2002 e 2006.....	41
TABELA 5: População ocupada que vive na indigência e na pobreza- México. 1990, 2002 e 2006.....	41
TABELA 6: Valor mensal dos apoios monetários (pesos).....	49
TABELA 7: Valor mensal dos apoios educativos (pesos).....	49
TABELA 8: Indicadores de desempenho do processo de seleção-Bolsa Família e Oportunidades. Brasil, México, 2004.....	60

## **Lista de abreviatura e siglas**

AFORES - Administradora de Fondos para el Retiro

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BM - Banco Mundial

BPC - Benefício de Prestação Continuada

BVJ - Benefício Variável Vinculado ao Adolescente

CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais

CAPs - Caixa de Aposentadoria e Pensões

CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e o Caribe

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CONEVAL - Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

CPI – Capitalização Plena e Individual

ENIGH - Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FMI - Fundo Monetário Internacional

IAPs - Instituto de Aposentadoria e Pensões

IMSS - Instituto Mexicano del Seguro Social

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ISSSTE - Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NIS - Número de Identificação Social

OIT - Organização Internacional do Trabalho

PBF - Programa Bolsa Família

PEMEX - Petróleos Mexicanos

PENSIONISSSTE - Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado

PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIB - Produto Interno Bruto

Pnad - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PND - Plan Nacional de Desarrollo

PTCRs - Programas de Transferência Condicionada de Renda

RGPS - Regime Geral de Previdência Social

RPPSs - Regimes Próprios de Previdência Social

SEDENA - Secretaría de La Defensa Nacional

SEDESOL - Secretaría de Desarrollo Social

SEMAR - Secretaría de Marina

Senarc - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

SESA - Servicios Estatales de Salud

SUS - Sistema Único de Saúde

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	09
<b>Capítulo I: Os sistemas de seguridade social no Brasil e no México e as “reformas” de cunho neoliberal</b> .....	14
I.1. O desenvolvimento da proteção social no Brasil e no México.....	15
I.2. As “reformas” de cunho neoliberal no Brasil e no México.....	24
<b>Capítulo II: A desestruturação do trabalho e o impacto na proteção social</b> .....	32
II.1. Precarização do trabalho e das relações trabalhistas.....	32
II.2. A pobreza e o mercado de trabalho.....	38
<b>Capítulo III: Duas experiências de programas de transferência condicionada de renda: México e Brasil</b> .....	44
III.1. O Programa de Desarrollo Humano <i>Oportunidades</i> .....	46
III.2. O Programa Bolsa Família.....	52
<b>Capítulo IV: Reflexões acerca das características dos PTCRs: focalização e condicionalidades e sua relação com a garantia de direitos sociais</b> .....	62
<b>Considerações Finais</b> .....	71
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	74

## **Introdução**

Os países da América Latina, a partir dos anos de 1920 e 1930, começaram a instituir sistemas de seguridade social, como forma de designar a intervenção do Estado na regulação das relações sociais e econômicas no capitalismo. No entanto, estes sistemas não se apresentaram de forma homogênea, sendo que em cada país vai assumir um significado próprio, conforme as especificidades históricas, econômicas, políticas, sociais e culturais de cada localidade. (Boschetti, 2008).

Os modelos de proteção social que se desenvolveram nos países estavam vinculados ao mercado de trabalho. Portanto, a condição para garantir o acesso aos direitos da seguridade social estava diretamente relacionada a uma inserção estável no trabalho. Sendo que, os modelos de políticas sociais que foram adotados sofreram forte influência dos modelos de políticas desenvolvidos em países da Europa. Assim, têm-se políticas que seguiram a lógica do seguro, de base contributiva, do modelo bismarckiano (alemão) como a previdência, e as políticas de base não contributiva, do modelo beveridgiano (inglês) como a saúde e a assistência social.

O capitalismo, a partir de 1970, passou por uma suposta crise (de abrangência internacional), em que o modelo de crescimento baseado na suposta regulação do Estado, mostrou-se esgotado. O cenário que estava formado era de baixas taxas de crescimento, de crescente desemprego (fruto também da nova tecnologia), de aumento da dívida e de alta inflação. Assim, estava formado o terreno sob o qual as ideias neoliberais avançaram, as quais apontavam que o centro da crise estava no Estado interventor, sendo que a solução indicada consistia na necessidade de “reformular” este Estado, deixando livre o caminho para a regulação do mercado.

Entretanto, a influência neoliberal só foi afetar a América Latina nos fins da década de 1980, aprofundando-se nos anos 1990. Dessa forma, medidas de ajuste, orientadas pelos organismos internacionais (como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial), foram impostas aos países com vistas a restringir a participação do Estado na regulação econômica e social. As medidas diziam respeito a desregulamentação dos mercados, financeirização da economia, privatização dos serviços públicos, abertura comercial, cortes de gastos públicos (principalmente os sociais), como também a redução do Estado (BÓRON, 2003).

Contudo, as mudanças geradas para atender o capital resultaram em aumento do desemprego, na precarização do trabalho, na estagnação do crescimento (contrário do que foi pregado) e no aprofundamento da pobreza (IVO, 2009; SILVA, 2008). Sendo que os ajustes estruturais atingiram profundamente as bases das políticas de proteção social, em que os direitos sociais e trabalhistas conquistados foram considerados como obstáculos às políticas de ajuste. Assim, os sistemas de proteção social sofreram vários “ataques”, os quais foram chamados de reformas.

Dentre essas “reformas”, as mais perversas foram as reformas estruturais, em que o sistema público é radicalmente modificado, realizadas nos sistemas de previdência social de vários países da América Latina, como: Chile (1981), Peru (1993), Colômbia e Argentina (1994), Uruguai (1996), Bolívia e México (1997), El Salvador (1998), Nicarágua (2001) e Costa Rica (2001). Enquanto que outros países, como o Brasil, passaram por reformas paramétricas, que restringiram direitos (como mudanças na idade de aposentadoria, no cálculo dos benefícios etc.) (MESA-LAGO, 2003).

Estas “reformas” nos sistemas de previdência social não têm promovido uma real proteção de grande parcela da população, já que no novo sistema os riscos econômicos e financeiros são assumidos pelos próprios trabalhadores, e a qualidade da cobertura depende da frequência das contribuições de cada um. Assim, esta parcela da população acaba por ser excluída desse sistema contributivo devido a um mercado de trabalho cada vez mais precarizado e informal que impede a realização de contribuições regulares dos trabalhadores para suas contas individuais e, portanto, ficam sem acesso aos direitos previdenciários.

Diante das transformações vivenciadas pelo mercado de trabalho, bem como pelos sistemas de previdência social, observou-se um concomitante aumento do contingente da população pobre e extremamente pobre nos países da América Latina. Dessa forma, a saída encontrada por vários governos para combater a pobreza, racionalizando o gasto governamental, foi a criação de programas de emergência e focalizados nos mais vulneráveis (PEREIRA e STEIN, 2003). Tendo isso em vista, a partir do final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990, surgiram os primeiros Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCRs) na América Latina.

Os Programas de Transferência Condicionada de Renda são programas focalizados na extrema pobreza, baseados em testes de meio para comprovação da

situação de pobreza, além de exigirem algumas condicionalidades/contrapartidas dos beneficiários que, senão forem cumpridas, podem levar a suspensão dos benefícios oferecidos pelos programas. A implementação destes programas tem tido forte influência de organismos multilaterais, sendo que eles começaram a ganhar visibilidade e a agenda política de muitos governos da região a partir da experiência mexicana, tida como referência.

Assim, através da pesquisa, “Tendências Contemporâneas da Seguridade Social no México”, realizada em 2007 no Grupo de Estudos e pesquisas sobre Seguridade Social e Trabalho-GESST, coordenado pela Prof<sup>a</sup>.Dr<sup>a</sup>. Ivanete Salette Boschetti, verificou-se a tendência de vários países em adotar programas sociais focalizados, dentre eles os de transferência de renda, como forma de proteção social e combate à pobreza. Com isso, surgiu o interesse de se estudar a experiência do Brasil e do México na implantação de seus programas de transferência condicionada de renda, uma vez que o México foi fonte de inspiração para o Brasil e demais países da região, além dos dois países serem considerados experiências exitosas pelos Organismos Internacionais (STEIN, 2005).

Dessa forma, este trabalho de conclusão de curso se propôs a analisar o significado do surgimento dos programas de transferência condicionada de renda no México (Oportunidades) e no Brasil (Bolsa Família) no contexto de transformação das políticas de seguridade social na América Latina.

Tendo em vista os princípios de ampliação e consolidação da cidadania, de se posicionar a favor da equidade, da justiça social, da universalidade de acesso aos bens e serviços relacionados às políticas sociais, e do compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população (CFESS, 1993) assumidos pelo código de ética dos assistentes sociais, considera-se importante para o Serviço Social compreender a dinâmica dos ajustes estruturais e seus efeitos para a concretização das políticas sociais, bem como os obstáculos colocados para que os cidadãos tenham seus direitos garantidos.

Portanto, compreender a tendência que permeia o estabelecimento das políticas sociais na atualidade, como o caráter que as políticas vêm assumindo diante da orientação neoliberal é de extrema importância para que o trabalho dos assistentes

sociais possa se direcionar visando a concretização dos direitos sociais, e não indo a favor do ideário hegemônico de restrição de direitos.

Tendo isso em vista, esta pesquisa procurou entender que tipo de direitos vem sendo garantido pelos programas de transferência condicionada de renda, considerando, para tanto, que os direitos são transformados em deveres/obrigações a partir das condicionalidades impostas, indo na direção de cumprir metas estabelecidas pelos programas.

A partir disso, a pesquisa se direcionou a compreender a influência da onda de reformas dos sistemas de previdência social no Brasil e no México para a emergência dos programas sociais de transferência condicionada de renda, adotando como recorte temporal a década de 1980 até os dias atuais. O levantamento de dados foi baseado em pesquisa documental e bibliográfica, utilizando-se da busca em páginas oficiais dos governos brasileiro e mexicano, institutos de pesquisa dos dois países, leis, artigos científicos, relatórios, bibliografias publicadas sobre seguridade social e programas de transferência de renda. Assim, as informações e dados obtidos foram posteriormente organizados e analisados, procurando-se apreender os fenômenos não como fatos isolados, mas sim como parte de um todo.

Este trabalho está dividido em quatro partes. O primeiro capítulo trata da configuração dos sistemas de proteção social de dois países da América Latina: Brasil e México. Procurou-se apontar como ocorreu o desenvolvimento desses sistemas nos dois países, analisando os processos políticos, econômicos e sociais que influenciaram a configuração e as características da proteção social. Este capítulo ainda analisou as “reformas” de orientação neoliberal realizadas nesses sistemas nas décadas de 1980 e 1990, como também as conseqüências acarretadas por este processo.

O segundo capítulo tratou de verificar as conseqüências das políticas de ajuste neoliberal para o mercado de trabalho da região latino-americana, centrando-se nos dois países em estudo, bem como quais foram os impactos das transformações ocorridas nesse mercado para a proteção social dos trabalhadores. Verificou-se também a questão da classificação da pobreza e da indigência pelos países e qual tem sido a tendência de proteção social para esta parcela da população.

Já o terceiro capítulo buscou abordar a tendência atual de instituição de programas de combate a pobreza: os Programas de Transferência Condicionada de

Renda (PTCRs). Para tanto, procurou analisar o contexto que influenciou a implementação desses programas e também quais são as características gerais desse tipo de programa. Diante disso, foram selecionados os programas do Brasil e do México, considerados referências em PTCR: o *Bolsa Família* e o *Oportunidades*.

O último capítulo pretendeu trazer reflexões acerca das características desses programas, que tem sido a principal modalidade de proteção social na atualidade para lidar com a pobreza extrema. No entanto, o objetivo principal foi destacar duas características marcantes: a focalização e as condicionalidades, procurando analisar até que ponto a configuração desses programas tem contribuído (ou não) para a garantia dos direitos sociais.

## **Capítulo I: Os sistemas de seguridade social no Brasil e no México e as “reformas” de cunho neoliberal.**

Os sistemas de seguridade social vão assumir em cada país configurações específicas no que diz respeito aos benefícios e as políticas constitutivas. No entanto, Boschetti (2007) destaca que os sistemas de seguridade social, tanto na América Latina quanto na Europa, são formados por políticas que apresentam características tanto do seguro, de base contributiva (modelo bismarckiano) como da assistência social (modelo beveridgiano) de base não contributiva.

No caso específico da América Latina, o movimento de instituição de sistemas de proteção social se iniciou nas primeiras décadas do século XX, apresentando características específicas a depender do desenvolvimento econômico e social de cada país. Mas os princípios estruturantes desses sistemas se basearam na lógica fordista-keynesiana, em que se atribuía ao Estado a função na regulação das relações sociais e econômicas, uma vez que o gasto social público possibilita aumentar a demanda por bens e serviços, e gerar emprego (BOSCHETTI, 2008).

Outra característica marcante na constituição desses sistemas foi o predomínio da concepção de seguro social, em que o acesso é condicionado a uma contribuição anterior. Portanto, a inclusão na proteção social estava vinculada diretamente ao mercado de trabalho (formal), ou seja, a inserção em relações de trabalho estáveis era condição para garantir o acesso aos direitos da seguridade social. Sendo que os não segurados estavam à mercê da “proteção” pública e da filantropia.

Conforme classificação de Carmelo Mesa-Lago (2004), os países latino-americanos podem ser ordenados em três grupos (pioneiro, intermediário e tardio) de acordo com a data em que introduziram os primeiros programas de seguro social e de acordo com o grau de desenvolvimento dos seus programas.

Assim, os países considerados pioneiros (Uruguai, Argentina, Chile, Cuba, Brasil e Costa Rica) implementaram seus sistemas de proteção social nas décadas de 20/30 do século XX, apresentando expansão da cobertura e maior desenvolvimento de seus programas. O autor destaca que, pela data de criação (1940), a Costa Rica, deveria estar no grupo dos intermediários, mas devido a extensão da cobertura e desenvolvimento de seu sistema foi situada nos pioneiros.

Já os países intermediários (Panamá, México, Peru, Colômbia, Bolívia, Equador e Venezuela) estabeleceram seus sistemas nos anos de 1940 e 1950, influenciados pelo relatório Beveridge e pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), alcançando cobertura e desenvolvimento médios. Os tardios (Paraguai, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicarágua, Honduras e Haiti) introduziram seus programas nos anos de 1960 e 1970, com baixa cobertura e desenvolvimento.

Diante desta classificação, faz-se necessário apresentar um breve histórico da evolução da proteção social no Brasil e no México, os quais são objeto de análise deste estudo. A configuração da seguridade social nos dois países é base para se compreender as “reformas” realizadas nesses sistemas, que serão abordadas posteriormente.

### **I. 1. O desenvolvimento da proteção social no Brasil e no México**

Segundo Behring e Boschetti (2006), uma primeira iniciativa de legislação social no Brasil se deu com a criação de uma caixa de socorro para atender a burocracia pública, em 1888. No ano seguinte, são os funcionários da Imprensa Nacional e os ferroviários que alcançaram o direito à pensão e a 15 dias de férias. Direitos que depois foram estendidos aos funcionários do Ministério da Fazenda.

No ano de 1923 foi aprovada a lei Eloy Chaves, a qual instituiu as primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), destinadas a determinadas categorias de trabalhadores (como os ferroviários), que eram estratégicas para o processo de produção e de circulação das mercadorias (BOSCHETTI, 2006; FALEIROS, 2000). A instauração dessas CAPs foi um marco para a política social brasileira, uma vez que definiu as (primeiras) bases para a construção do atual sistema previdenciário do país.

As CAPs surgiram em um contexto de início do capitalismo, de crise política das oligarquias rurais e de um emergente movimento operário, mas ainda, nesse momento, predominavam as exportações de produtos agrícolas. As Caixas eram organizadas por empresas e o financiamento era realizado pelos trabalhadores, empregadores e via impostos sobre os serviços ferroviários. Assim, a proteção social estava vinculada ao trabalho assalariado, seguindo a lógica do seguro e voltada para proteção do trabalho (CABRAL, 2000, BOSCHETTI, 2006).

No período de 1930-1945, sob o governo de Getúlio Vargas, produziu-se uma intensa legislação social e trabalhista. Houve a criação do Ministério do Trabalho, da

carteira de trabalho, estabelecimento da jornada de trabalho de 40 horas e a fixação de 14 anos da idade mínima para o trabalho, entre outros. Neste período também, em 1933, foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). Estes institutos eram públicos, geridos pelo Estado, organizados por categoria profissional (aquelas necessárias ao desenvolvimento nacional), com financiamento tripartite e que aos poucos foram substituindo as CAPs.

Assim, foram criados diversos institutos para as categorias profissionais, como os dos marítimos, dos trabalhadores do comércio e dos bancos, dos trabalhadores da indústria, dos funcionários públicos, entre outros (BOSCHETTI, 2006). Essa forma de implementar os seguros sociais era estrategicamente uma forma de reforçar o poder do Estado, bem como de fragmentar a classe operária, logo sua mobilização também.

Essa política varguista de produção de intensa legislação trabalhista e social, no entanto, não estava preocupada em proteger e dar garantias aos trabalhadores, mas o objetivo centrava-se no controle do Estado sobre a sociedade e na regulação das relações de trabalho. Demonstração clara disso foi o atrelamento dos sindicatos ao Estado, com vistas a enfraquecer sua autonomia e transformá-los em instrumentos de controle do Estado sobre os trabalhadores.

O país, no tocante a economia, foi marcado neste período pela transição de um regime agrícola de exportação para um regime industrial de produção voltado para o mercado interno, em que se expandiu a classe operária, bem como houve a intensificação dos movimentos sociais (BOSCHETTI, 2006).

Em relação a saúde, esta era reservada aos contribuintes das CAPs e IAPs, e por ser considerada uma forma de assistência não era tida nem como direito nem como dever público. Segundo Boschetti (2006), paralelo às instituições previdenciárias, outras ações assistenciais foram implementadas pelo governo federal a partir de 1942, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA).

A LBA era coordenada pela primeira dama, formada por voluntários e foi criada, primeiramente, para atender as famílias dos pracinhas que estavam na guerra. Era uma instituição nacional filantrópica que fazia doações baseadas em ações pontuais. Assim, verifica-se na época não uma política estruturada de assistência social, mas predominava um assistencialismo, realizado através das ações da primeira-dama e também da igreja (com suas obras de caridade).

O modelo de proteção social vigente era fragmentado em categorias (importantes ao desenvolvimento da economia), os benefícios eram limitados a determinados trabalhadores e a implementação deles ocorreu de forma desigual. Faleiros (2000) aponta que os trabalhadores rurais (maioria da população) ficaram excluídos da previdência até a década de 1970. O que mostra a intenção de busca pelo desenvolvimento da industrialização do país e pelo crescimento das cidades, uma vez que os trabalhadores assalariados urbanos (ligados a esses setores) foram os contemplados pela previdência social.

Em 1964, ocorreu o golpe militar e a instauração da ditadura, período que foi marcado por repressão, censura e ausência de eleições. O país vivenciou um desenvolvimento da economia com expansão da produtividade e com a entrada de capital estrangeiro no país. Ao mesmo tempo, foi verificada a expansão e modernização conservadora das políticas sociais, como forma de buscar uma legitimidade para o regime (autoritário) instaurado.

No ano de 1966, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social - INPS (unificando todos os institutos ainda existentes em um único), centralizando, assim, a administração da previdência no Estado. Conforme Faleiros (2000) aponta, convênios entre este Instituto e grandes empresas foram realizados para atender os trabalhadores no local de trabalho, com vistas a aumentar a produtividade. O objetivo, portanto, não era de proteger o trabalhador, mas somente o trabalho (sua forma), tão importante para o desenvolvimento nacional.

Em 1971, houve a ampliação da previdência para os trabalhadores rurais (Funrural). Era um sistema precário, com um benefício de meio salário mínimo, direcionado aos homens e sem requerimento de uma contribuição direta. Nesse período também a previdência foi estendida a categorias como as empregadas domésticas (1972), os jogadores de futebol e os autônomos (1973), e os ambulantes (1978). (BEHRING; BOSCHETTI, 2006; BOSCHETTI, 2006).

Em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, que englobava ações e instituições das áreas de saúde, previdência e assistência. Nesse mesmo ano foi estabelecida a *renda mensal vitalícia*, que beneficiou (com menos de um salário mínimo) os idosos pobres com mais de 70 anos. No entanto, eles precisavam ter

contribuído aos menos um ano para a Previdência Social para terem o direito a essa renda.

Em 1977, várias instituições foram reunidas no Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (Sinpas), buscando associar a previdência, a assistência médica e farmacêutica e a assistência. Contudo, a preocupação com a saúde se dava no plano curativo e individual, e não em desenvolver a saúde pública a todos. Assim, existiam os planos de saúde, o setor privado e os serviços públicos (para os que pagavam a previdência), enquanto que os pobres contavam com a caridade (FALEIROS, 2000).

Esse regime militar autoritário e repressivo, com uma gestão tecnocrata centralizadora, não procurou construir uma cidadania para todos, mas se baseou em um modelo de incorporação desigual da população, esta estava dividida em estratos de acesso. Procurava-se favorecer grupos privados, como os setores economicamente influentes, com vistas a dinamizar a acumulação (FALEIROS, 2000). Portanto, os planos de saúde privados, bem como a previdência privada (regulamentada em 1977) eram estimulados a se expandirem.

Behring e Boschetti (2006) apontam que durante os primeiros anos da ditadura militar o Brasil vivenciou um forte salto econômico, em que houve a intensificação da produção em massa de automóveis e eletrodomésticos para o consumo. Sendo que este crescimento econômico esteve ancorado em um projeto de intensa internacionalização da economia brasileira.

Em 1974, apareceram os primeiros sinais de esgotamento desse modelo vigente devido aos impactos do contexto econômico internacional de restrição de capitais. Nos anos seguintes houve uma lenta abertura do regime, iniciando-se um processo de transição (gradual) para a democracia que foi fortemente controlado pelas elites. Esta passagem para a democracia foi determinante para o país aderir às orientações neoliberais, que já influenciavam o contexto mundial (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). Neste momento, a conjuntura econômica do Brasil estava condenada pela inflação e pela dívida pública acentuada, formando terreno propício para o avanço dos preceitos neoliberais.

O início dos anos de 1980 foi marcado pela diminuição do crescimento do PIB, pela elevação dos juros, pelo agravamento do processo inflacionário, além de um intenso endividamento que afetou não só o Brasil, mas a América Latina como um todo,

causando uma grave crise nos países (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). E apesar de diversas tentativas para enfrentar a crise, não foi possível evitar o desemprego, a crise dos serviços sociais públicos, o empobrecimento generalizado, o aprofundamento das desigualdades, entre outros.

Um momento importante para a política social do Brasil foi a promulgação da Constituição de 1988, objeto de disputa dos blocos de forças, bem como fruto de mobilizações de diferentes grupos da sociedade. Ela surgiu após um longo período de ditadura e autoritarismo e instaurou a democracia. Apesar de manter alguns traços conservadores, trouxe avanços na área de direitos humanos, políticos e sociais, sendo que destes últimos destaca-se a instituição de um sistema de seguridade social. Este sistema veio assegurar direitos relativos as políticas de saúde, de previdência e de assistência social, reconhecendo-os como dever do Estado e direito do cidadão (CABRAL, 2000; BEHRING; BOSCHETTI, 2006) .

Portanto, é com a Constituição de 1988 (conhecida como Constituição Cidadã) que a saúde e a assistência social são finalmente reconhecidas como políticas e direitos do cidadão. No entanto, a garantia desses direitos sociais sempre foi (e é) rejeitada pelos conservadores, que os consideram inviabilizadores do desenvolvimento, e por isso, estão sempre procurando formas para desmontar as políticas sociais (que são viabilizadoras desses direitos).

No sistema de seguridade social instituído se observa a lógica do seguro, que caracteriza a política de previdência, em que a proteção está vinculada a uma contribuição prévia, sendo que o acesso não é somente dos assalariados, mas de todos que tenham remuneração suficiente para contribuir. A saúde é uma política pautada no princípio da universalidade da cobertura; enquanto a assistência social “será prestada a quem dela necessitar” (BRASIL, 1988. p.136).

O sistema previdenciário está estruturado em três pilares: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que atende os trabalhadores do setor privado (regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT), os do regime de economia familiar rural, os de empresas estatais, os trabalhadores por conta-própria e os contribuintes avulsos; os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs) que estão voltados para os servidores públicos estatutários e para os militares; e a Previdência Complementar Privada, que é

de caráter voluntário e tem por objetivo conceder benefícios opcionais complementares (IPEA, 2007).

A saúde é tida como direito de todos e dever do Estado e as ações e os serviços públicos constituem o Sistema Único de Saúde (SUS). O SUS se baseia nos princípios de universalidade, de integralidade e de igualdade no atendimento à população. Sendo que a prestação de serviços de assistência a saúde pela iniciativa privada existe e está voltada aos que têm condições de pagar pelos serviços (BRASIL, 1988, 1990).

A assistência social no Brasil é uma política não contributiva, que visa enfrentar a pobreza, prover mínimos sociais com o intuito de garantir o atendimento às necessidades básicas (LOAS, 1993). É constituída por serviços, políticas e programas, que estão voltados a oferecer assistência social, transferência de renda<sup>1</sup> e segurança alimentar e nutricional.

Já o México, país classificado por Mesa-Lago (2004) como intermediário, teve sua Lei do Seguro Social publicada em 1943, no governo de Manuel Avila Camacho. No entanto, a Constituição do México (de 1917) já reconhecia mecanismos de seguro social como medida institucional, o que mostra que levou um bom tempo para ocorrer sua regulamentação. Foi considerado um instrumento de seguro social de nível nacional, através de um sistema estruturado e de financiamento tripartite (empregadores, trabalhadores e o Estado), sendo que os seguros sociais compreendiam fundamentalmente os trabalhadores assalariados do setor privado, em que os familiares tinham direito a assistência médica.

Antes de 1943, no governo de Lazaro Cárdenas (1934-1940), ocorreram várias greves dos operários que conseguiram produzir contratos coletivos que previam fundos de pensões, indenizações e serviços médicos. Em seu governo ainda foi nacionalizado o petróleo e concedido aos trabalhadores um regime de aposentadoria. Os ferroviários obtiveram seguro-saúde e a introdução (nos contratos coletivos de trabalho) de um regime de aposentadoria (FALEIROS, 2008).

O México, por volta das décadas de 1940 e 1950, vivenciou um processo de integração do movimento operário aos aparelhos do Estado, com vistas a intervenção e controle do Estado sobre os trabalhadores, e buscando a conciliação dos conflitos

---

<sup>1</sup> Um dos programas de transferência de renda do país, o Bolsa Família, será abordado no capítulo 3.

industriais. Situação semelhante que também ocorreu no Brasil, na era Vargas, como foi visto mais acima.

Segundo Faleiros (2000), a instabilidade política, a fraca industrialização (antes de 1940) e a manipulação da burguesia impediram que houvesse a implantação de um sistema de Previdência Social nacional. Assim, é a partir dos anos 1940, com um crescimento da indústria na economia, que se iniciou o movimento de implantação do seguro social como consenso nacional.

A Lei de 1943 abarcou os seguros em três ramos de riscos: seguro acidentes de trabalho e enfermidades profissionais; seguro de enfermidades não profissionais e maternidade; e seguros invalidez, velhice, inatividade por idade avançada e morte (MÉXICO, 1976). Os seguros sociais foram estabelecidos por áreas conforme a concentração industrial, ocorrendo de maneira lenta e gradual. O que se observou foi que apesar das lutas camponesas, bem mais mobilizadoras que as operárias, foram os operários das indústrias os que tiveram seu direito ao seguro social garantido com essa lei.

Com o intuito de ampliar o âmbito de proteção a novos grupos de trabalhadores, buscou-se expandir o campo de aplicação desta Lei. Contudo, só em 1954 foi iniciado o desenvolvimento do seguro social para o trabalhador do campo. E em 1959 foram estendidos aos pequenos comerciantes, artesãos, profissionais liberais e a outros grupos (com atividades no meio urbano). (FALEIROS, 2008).

O marco institucional da seguridade social no país se dá com as duas principais instituições responsáveis por este sistema, que são: o *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS), criado em 1943 e o *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (ISSSTE), fundado em 1960, com o propósito de cobrir a base do emprego formal e estável, com relação a assistência médica e a aposentadoria. Outras instituições de seguridade social foram criadas, buscando ampliar a proteção e alcançar um maior número de mexicanos que estavam à margem dos benefícios dessas instituições.

Em 1973, é outorgada uma nova Lei do Seguro Social, constituindo a seguridade social como meio de garantir o direito à saúde, à assistência médica, aos serviços sociais necessários e à proteção dos meios de subsistência, tanto para o bem-estar individual como para o coletivo. Os seguros ficaram agrupados em riscos de trabalho; enfermidades

e maternidade; invalidez, velhice, aposentadoria em idade avançada e morte; e serviço de guarderías infantiles (creches). Este último deveria ser proporcionado pelo IMSS, nos quais os serviços prestados aos filhos de segurasdas incluiriam cuidados com a saúde, a educação e uma adequada alimentação.

Atualmente no país, as instituições de seguridade social (previdência) existentes são o IMSS, que atende os trabalhadores do setor privado da economia formal, financiada com contribuições dos trabalhadores, dos empregadores e do governo federal; o ISSSTE atende os trabalhadores do governo federal; os trabalhadores do PEMEX (empresa *Petróleos Mexicanos*) e das forças armadas (SEDENA -*Secretaría de La Defensa Nacional* e SEMAR- *Secretaría de Marina*) possuem suas próprias instituições, em que são financiadas com contribuições dos trabalhadores e do governo.

O sistema nacional de saúde do México é constituído pelas instituições de seguridade social que prestam serviços de assistência médica aos trabalhadores formais e seus familiares (IMSS, ISSSTE e as instituições do PEMEX, da SEDENA e da SEMAR), pelas instituições voltadas a atender a população (pobre) sem seguridade social (*Secretaría de Salud*, os *Servicios Estatales de Salud* – SESA e o IMSS-Oportunidades), e pelo setor privado, que presta serviços a população em condições para pagá-los. Em 2004, ocorreram várias modificações na Lei Geral de Saúde, dando origem ao Sistema de Proteção Social em Saúde e a um novo componente do setor público de saúde, o Seguro Popular de Saúde (SPS).

A política de desenvolvimento social e humano do país está orientada a população que vive em condições de pobreza e marginalização, tendo por objetivos garantir igualdade de oportunidades; desenvolver as regiões mais “atrasadas”; e procurar solucionar as diferenças e as desigualdades entre o campo e a cidade, as unidades federativas, as comunidades indígenas e grupos vulneráveis (como mulheres, idosos, crianças). O país conta com diversos programas sociais voltados ao combate da pobreza, e dentre eles há também programas de transferência de renda<sup>2</sup> (MÉXICO, PND 2007-2012).

Lustig e Székely (1997) apontam que, em relação a economia, as décadas de 1950 a 1970 no México foram marcadas por uma estabilidade macroeconômica e financeira. Neste período o país se modernizou e se industrializou, sendo que o período

---

<sup>2</sup> O programa de transferência de renda *Oportunidades* será tratado no capítulo 3.

posterior a segunda guerra já foi marcado pelo começo de uma industrialização voltada ao mercado interno. Já em 1970 a 1982, o país verificou o fim desse desenvolvimento, apresentou déficit fiscal e aumento da inflação, deteriorando sua situação econômica (consequentemente a situação social também).

O período de 1982 a 1988 é classificado pelos autores como os “anos de ajuste”. Assim, na década de 1980 o que se observou foi um processo de “reforma” estrutural, tendo por base a liberalização do comércio (LUSTIG; SZÉKELY, 1997). Mas ao invés de recuperar a situação instalada (de crise), as conseqüências sofridas foram desastrosas: aumento da inflação, desaceleração abrupta da economia, desigualdade salarial entre os trabalhadores, aumento da desigualdade e da pobreza, em que os custos do ajuste não foram distribuídos de forma equitativa, incidindo sobremaneira nos grupos médios e mais pobres.

O México passou por uma grave crise em 1995, em que houve uma desaceleração do crescimento. Foi uma crise de desvalorização da moeda (peso mexicano), ocorrendo fuga de capitais do país, sendo que os principais contribuintes para o pacote de resgate financeiro foram o tesouro americano e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Este organismo exerce, ainda hoje, forte influência nas decisões econômicas do país. Com esta crise verificou-se um intenso aumento da pobreza, sendo que sua evolução tem sido determinada pelo comportamento macroeconômico. (LUSTIG; SZÉKELY, 1997).

Os dois países possuem alguns pontos convergentes em relação ao seu desenvolvimento econômico. Tanto Brasil, quanto o México, começaram a dar os primeiros passos em direção ao processo de industrialização nos anos 1930, processo que foi favorecido pela crise internacional (de 1929). No entanto, o modelo de substituição de importações que deu forte impulso a industrialização e a formação do mercado interno, foi mais forte no Brasil no início da década de 1940, enquanto no México foi mais ao final dessa década.

Nos dois países também foi verificado nesse período uma forte intervenção do Estado, tanto na economia quanto no social, sendo o período marcado por um forte nacionalismo. Verificou-se a utilização dos sindicatos e organizações operárias, pelo Estado, como meio de cooptar e de controlar os trabalhadores, ocorrendo uma

dominação (de cima para baixo), que representou perda de autonomia da classe trabalhadora.

Em relação à instituição do seguro social, observou-se que o processo de constituição de um “sistema nacional” de previdência começou, no Brasil, já na década de 1920, enquanto que no México, mesmo já previsto na Constituição de 1917, os seguros só foram implantados em 1943. Contudo, nos dois países verificou-se a aplicação do seguro social aos trabalhadores assalariados, excluindo os não-assalariados que dependiam de assistência pública e privada gratuitas.

O seguro social, nos dois países, procurou beneficiar primeiro os trabalhadores urbanos, deixando de lado os trabalhadores rurais e os camponeses (representantes de uma grande parcela da população no período), sendo que só foram incluídos muito tempo depois da institucionalização dos sistemas dos dois países (FALEIROS, 2008). O objetivo que havia por trás dessa medida era que no contexto de crescente industrialização precisava-se estimular o mercado interno, por meio dos assalariados urbanos, através do consumo dos novos produtos.

## **I. 2. As “reformas” de cunho neoliberal no Brasil e no México**

O capitalismo passou por processos de acumulação acelerada no pós-1945 até fins dos anos 1960, caracterizados pelo intenso desenvolvimento das forças produtivas e inovação tecnológica, sendo que esta fase ficou conhecida como os “anos de ouro”. Esses anos de expansão do capitalismo foram marcados pela intervenção do Estado, em que este possuía o papel de produtor e de regulador das relações econômicas e sociais, com vistas a restabelecer o equilíbrio econômico.

Para tanto, a intervenção do Estado se baseava em dois pilares: pleno emprego e maior igualdade social. O primeiro dizia respeito à criação de emprego por meio de serviços públicos e também da produção privada, enquanto que o segundo pilar seria obtido através das políticas sociais, as quais criariam demanda e ampliariam o mercado de consumo (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Contudo, esse modelo de crescimento baseado na economia regulada começa a dar sinais de esgotamento a partir dos anos de 1970. O capitalismo passa, então, por um período de estagnação, ocorrendo uma crise de superprodução, em que a tendência de pleno emprego dos países de capitalismo central começou a se reverter e o desemprego

passou a ser crescente (em decorrência também da tecnologia poupadora de mão de obra) e os salários constantes sofreram diminuições. Fatores que requereram medidas de ajustes, atingindo tanto os países centrais quanto os periféricos.

O cenário que estava formado era de baixas taxas de crescimento, de alta inflação, de aumento da dívida e de grave crise econômica, formando um terreno propício para o avanço da ideologia neoliberal, que começou a se firmar nos anos 1980. Diante desses problemas, os neoliberais conseguiram disseminar a idéia de que a raiz da crise estava no Estado interventor do modelo keynesiano, no poder excessivo dos sindicatos, bem como nas reivindicações dos operários por aumento dos gastos sociais, sendo que a única solução que eles apontavam como possível era a do domínio incondicional do mercado em detrimento da regulação do Estado (ANDERSON, 2003).

Dessa forma, como nos aponta Anderson (2003), os neoliberais vêm reinventar o liberalismo pregado no século XIX por Adam Smith, ou seja, colocam o mercado como mecanismo “natural” de regulação das relações econômicas e sociais. É claro que o cenário, bem como o desenvolvimento do capitalismo, é outro e bem diferente do século XIX, mas os ideais de negar as leis de proteção social e o Estado como regulador, em favor do mercado livre, são os mesmos.

Ante isso, as políticas de ajustes estruturais pregados pelos neoliberais estiveram ancoradas na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial, na financeirização da economia, na privatização dos serviços públicos e na redução do Estado (BÓRON, 2003). Dessa forma, apontavam que só a abertura ao mercado internacional, com a presença do livre mercado, sem as regulações e as intervenções do Estado, possibilitaria atacar a crise fiscal e alcançar de fato a estabilidade monetária.

O neoliberalismo na América Latina começou a influenciar os países a partir dos fins dos anos 1980 (e continuou nos anos 1990). Os países passavam pelo esgotamento da industrialização voltada para a substituição de importações, bem como se encontravam assolados (tanto econômico, como socialmente) pela recessão e pela crise da dívida. Portanto, as décadas seguintes foram marcadas por medidas de ajustes estruturais e políticas de estabilização orientadas pelos organismos internacionais (como o Fundo Monetário Internacional-FMI e o Banco Mundial-BM) com o objetivo de restringir a participação do Estado na regulação econômica e social (BOSCHETTI, 2007).

Essa situação de crise possibilitou que os organismos financeiros internacionais, como o FMI e o BM, tivessem seu poder disciplinador aumentado nessas regiões “periféricas”, o que não foi visto nas economias desenvolvidas (BÓRON, 2003). Assim, devido aos déficits públicos desses países, que segundo Bóron (2003) eram bem menores que dos países desenvolvidos, o BM e o FMI obrigavam os países a aderirem suas receitas de rígida disciplina fiscal, que significavam em redução do aparato estatal, cortes orçamentários e congelamentos salariais, como condição para seus empréstimos (estes só fizeram aumentar o endividamento dos países).

Estes ajustes de orientação neoliberal estavam voltados para a criação de um novo paradigma nos países latino-americanos, centrado no livre mercado e na abertura ao comércio internacional. Além de provocarem a reestruturação do Estado, através das privatizações das empresas estatais e dos serviços públicos, levaram a profundas transformações nas políticas de proteção social (IVO, 2009).

Os ajustes direcionaram cortes nos gastos públicos, principalmente nos gastos sociais, apontando que estes eram excessivos e os maiores culpados pela crise vivida pelos países. No entanto, encobriam o verdadeiro motivo dos cortes, que era o direcionamento de recursos para o pagamento da dívida contraída, sendo esta a real culpada pela crise fiscal.

Com essas medidas, verificou-se um crescente enfraquecimento do Estado (culpabilizado por todos os problemas), tanto na área econômica como na social, ao mesmo tempo em que, aumentavam as privatizações de empresas estatais e de serviços públicos (exemplos da saúde e educação) com vistas a fortalecer o mercado como esfera máxima da eficiência. Mas ao contrário do que foi pregado pelos neoliberais, como indica Borón e Anderson (2003), não ocorreu a recuperação das taxas de crescimento e de desenvolvimento existentes antes da crise. O que se viu foi o crescimento do endividamento dos países, predominando o capital financeiro em detrimento do investimento produtivo.

As conseqüências dos ajustes estruturais, principalmente para os países latino-americanos como Brasil e México, foram desastrosas. Verificou-se aumento da proporção de pobres, aprofundamento das desigualdades, quedas nos salários, aumento das taxas de desemprego e exclusão do acesso a serviços essenciais (agora nas mãos do

setor privado) de uma parcela significativa da população sem condições de arcar com os altos preços.

Ao invés da geração da pobreza, bem como das altas taxas de desemprego causarem preocupação para os neoliberais, esses fatores são vistos como um bom sinal de uma economia competitiva, conforme enuncia Bóron (2003):

para o dogma neoliberal, a geração de pobreza é sinal de que se está caminhando no rumo correto. A pobreza e os sofrimentos da massa têm um significado promissor: na realidade significa que “as forças do mercado” estão se movendo sem interferências e a reestruturação econômica procede tal qual se esperava, uma vez que o Estado se colocou de lado e o “instinto capitalista” se pôs em marcha.... (Bóron, 2003, p.103).

Assim, os ajustes estruturais, somados à reestruturação produtiva e a mundialização da economia, não foram capazes de gerar crescimento econômico, muito menos de resolver a crise, como foi pregado pelo ideário neoliberal. As medidas vistas acima para “reformular” e reduzir a ação estatal, para dar lugar ao mercado, afetaram sobremaneira também os sistemas de proteção social construídos nas primeiras décadas do século XX nos países latino-americanos. As estratégias estiveram assentadas nas privatizações e nas “reformas” dos sistemas de seguridade social, principalmente da previdência social.

Mesa-Lago (2003) indica que desde o início dos anos 1980 são verificadas várias “reformas” estruturais dos sistemas de previdência, em diversos países da América Latina, em que a reforma do Chile foi pioneira, ocorrendo no ano de 1981. No entanto, essas “reformas” têm se orientado para o fortalecimento do seguro individual, em detrimento da ampliação de um sistema universal.

O autor aponta que as “reformas” estruturais são aquelas em que o sistema público é radicalmente modificado, enquanto que as reformas não-estruturais ou paramétricas são aquelas que não substituíram o sistema público por um privado, mas acabaram por restringir o sistema, uma vez que modificam a idade para a aposentadoria ou o valor das contribuições, bem como modificam a fórmula do cálculo dos benefícios.

Segundo esse autor há três modelos de reformas estruturais: o substitutivo, que substitui o antigo sistema público de repartição (aquele baseado na solidariedade de ativos para com inativos) por um privado; o paralelo, em que é introduzido um sistema privado para concorrer com o público; e o misto, o qual é formado pelos sistemas público e privado, sendo os dois obrigatórios. As reformas, como as do Brasil, estão no

âmbito das “não estruturais”, uma vez que não substituíram o sistema público de seguridade social por um sistema privado, mas restringiram direitos.

A década de 1990 foi marcada pelo grande poder dos Estados Unidos no mundo, com a afirmação do dólar como moeda forte e com o aumento de suas exportações. Diante de todo esse poder americano, além do poder do capital financeiro (em favor dos especuladores), pouco controlável pelos governos dos países, vários países foram atingidos economicamente, gerando crises, como a mexicana em 1995 e a brasileira em 1998 (FALEIROS, 2000). Esse tipo de política voltada ao mercado especulativo contribui para os ganhos exorbitantes dos grupos (pequenos) de especuladores, enquanto que os trabalhadores são os mais atingidos.

Os anos de 1990, no Brasil, foram determinados por orientações neoliberais de seus governantes (sob influência dos organismos internacionais), começando com Collor e se aprofundando com Fernando Henrique Cardoso (FHC). Foi no governo deste último que os brasileiros sofreram um duro golpe nos direitos conquistados com a Constituição de 1988.

Cardoso foi eleito para dois mandatos (1995-1998; 1999-2003), e com uma orientação extremamente neoliberal, como pode ser visto pelas políticas adotadas de desestruturação da indústria nacional, de redução das exportações, de abertura da economia aos capitais internacionais, de privatização do patrimônio público e de redução dos direitos sociais (FALEIROS, 2000), levando o país a uma verdadeira crise. Esta foi marcada por altas taxas de desemprego e pelo desequilíbrio da balança comercial.

Ante essa crise o governo se submeteu aos ditames e monitoramento do FMI. Assim, com vistas a seguir sua “receita” monetarista de arrocho salarial, de ajuste fiscal, de desregulamentação das leis trabalhistas, e de “reforma” da previdência (que será discutida a seguir) - em que predomina o modelo de política voltado para favorecer o mercado e reduzir o Estado - o país acabou por perder sua autonomia nas decisões, aumentando sua relação de dependência para com este organismo.

Dessa forma, em 1998, foi realizada uma “reforma” no sistema de previdência do país, que ao invés de concretizar e ampliar direitos, veio na direção de restringi-los, de aumentar a contribuição dos trabalhadores, de alterar os cálculos dos benefícios,

além de não procurar incorporar os trabalhadores inseridos no setor informal (CABRAL, 2000; BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

De acordo com Behring e Boschetti (2006, p.173) os mecanismos da “reforma” se basearam em: transformar o tempo de serviço em tempo de contribuição (dificultando a obtenção da aposentadoria), instituição de um teto nominal para os benefícios, estabelecimento de idade mínima (48 anos para mulheres e 53 para os homens) para aposentadoria proporcional, introdução do fator previdenciário no cálculo dos benefícios; sendo que estas mudanças tiveram maior impacto nos trabalhadores regidos pela CLT (principalmente os do setor privado).

Quanto as mudanças para os trabalhadores do setor público, as autoras apontam que houve: mudança da idade mínima para aposentadoria proporcional e integral (55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens), estabelecimento de aposentadoria compulsória aos 70 anos, fim da aposentadoria especial para professores universitários e implantação de um regime de previdência complementar para servidores públicos federais, estaduais e municipais.

Essas transformações não eliminaram o sistema público existente, mas reduziram muitos direitos (historicamente) conquistados, modificaram a abrangência dos benefícios e reduziram as aposentadorias. Isso leva a uma maior permanência dos trabalhadores no mercado de trabalho, além de incentivar a busca pela previdência privada, como meio de complementar a baixa quantia que será recebida na época da aposentadoria.

No México, com o objetivo de recuperar a viabilidade financeira e “melhorar” as condições do sistema, foi instituída a nova Lei do Seguro Social, em 1995. Uma das mudanças centrais foi a “reforma” do sistema previdenciário, que se baseou na criação (no *Instituto Mexicano del Seguro Social* - IMSS) de contas individuais para aposentadorias dos trabalhadores, os quais escolhem alguma *Administradora de Fondos para el Retiro* (Afores) para administrar suas contas.

Essa “reforma” compreende o modelo substitutivo, uma vez que o sistema público foi substituído por um privado, consolidando-se em 1997. Os trabalhadores que tinham pagado a instituição antes de 01º de julho de 1997, se solicitassem (quando da aposentadoria), poderiam escolher entre os benefícios outorgados pela Lei anterior (de

1973) regulados pelo sistema público de repartição que foi fechado, e os benefícios da Lei promulgada em 1995 (baseados na conta individual do sistema privado).

O regime financeiro deste sistema privado instituído é chamado de capitalização plena e individual (CPI), a contribuição é definida, sua administração é múltipla (pode ser por entidades privadas, públicas ou mistas), e o benefício pode ser definido ou não, uma vez que todos que eram segurados do sistema público, quando ocorreu a reforma, podiam fazer a escolha acima explicada, sendo que para os novos trabalhadores é obrigatório se filiar ao novo sistema (MESA-LAGO, 2004).

A análise de Mesa-Lago (2004, p.37) mostra, a partir da percentagem da população ativa que contribui para a previdência, que a cobertura desse sistema antes da reforma (estimado em contribuições reais) foi de 37%, enquanto que depois da reforma (em 2002) foi de 30%, mostrando que o novo sistema não aumentou a cobertura da população. O que vai contra o argumento a favor da reforma, que sustentava que haveria aumento da cobertura.

Este tipo de reforma nos sistemas de previdência social não tem promovido uma real proteção de grande parcela da população, já que neste sistema os riscos econômicos e financeiros são assumidos pelos próprios trabalhadores, e a qualidade da cobertura depende da frequência das contribuições de cada um para suas contas. Assim, uma parcela da população acaba por ser excluída desse sistema contributivo devido a um mercado de trabalho cada vez mais precarizado e informal que impede a realização de contribuições regulares dos trabalhadores para suas contas individuais. (CEPAL, 2006).

O México recentemente passou por uma nova “reforma”. Em abril de 2007 entrou em vigor a nova Lei do *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (ISSSTE), com o intuito de “reformular” o instituto, transformando seu sistema de repartição em um baseado em contas individuais. O que mostra a forte tendência neoliberal do governo, que é de promover a privatização desse sistema público, uma vez que os trabalhadores vão ter que contribuir para suas contas individuais administradas por fundos de pensões, incentivando, assim, o capital financeiro.

Essa reforma veio contemplar três tipos de trabalhadores (MÉXICO, 2007) <sup>3</sup>:

---

<sup>3</sup> In: < [http://primer.informe.gob.mx/2.4\\_SISTEMA\\_NACIONAL\\_DE\\_PENSIONES/](http://primer.informe.gob.mx/2.4_SISTEMA_NACIONAL_DE_PENSIONES/)> Acesso em: 01 out.2009.

a) para aqueles que já estavam aposentados, foi oferecida a garantia de pagamento de suas pensões pelo Governo Federal;

b) os trabalhadores ativos no momento da reforma possuíam duas opções: receber em sua conta individual um *Bono de Pensión*, reconhecendo suas contribuições para o sistema anterior. Ou poderiam optar por permanecer no sistema de repartição que, com a reforma, sofreu algumas modificações, sendo a principal o cumprimento de uma idade mínima (a partir de 2010) para o recebimento das contribuições realizadas, sendo 51 anos para os homens e 49 para as mulheres;

c) e os trabalhadores que ingressarem depois da reforma deverão se integrar ao novo sistema de pensões baseados em contas individuais.

A nova lei do ISSSTE, com o intuito de oferecer maiores opções aos trabalhadores, estabeleceu a criação de um órgão público descentralizado, encarregado de administrar os recursos depositados nas contas individuais: o PENSIONISSSTE (*Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado*). Este administrará as contas de todos os trabalhadores do Estado por um período de três anos, e após este período, os trabalhadores poderão escolher se esta ou outra administradora de sua escolha cuidará de seus recursos (MÉXICO, 2007; 2008).

Segundo Gosta Esping-Andersen (2003), a onda de privatização ocorrida na América Latina esteve mais preocupada com a eficiência e as taxas de poupança, do que em garantir o bem-estar dos aposentados. As “reformas” da previdência realizadas na região com vistas a substituir o então predominante sistema de repartição tiveram como objetivo corrigir os problemas econômicos, mas Esping-Andersen aponta que diante da desigual distribuição de renda e do aumento do setor informal, era necessário ocorrer também uma reforma do mercado de trabalho.

## Capítulo II: A desestruturação do trabalho e o impacto na proteção social

### II.1 Precarização do trabalho e das relações trabalhistas

Diante do exposto no capítulo anterior, o que se observa é que as políticas de ajuste tiveram por base a desregulamentação dos mercados, a abertura comercial, a financeirização da economia, a privatização dos serviços públicos e “reformas” nos sistemas de proteção social, com vistas a fortalecer o mercado e a reduzir a ação do Estado (prega-se o Estado mínimo). Como indica Soares (2003) esses ajustes levaram a muitos desajustes sociais aos países que os adotaram.

O neoliberalismo se utiliza do termo *reforma* “como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando seu sentido, suas conseqüências sociais e direção sociopolítica” (BEHRING, 2003, p.128). O que se verifica na América Latina são “reformas” orientadas para o mercado, logo, o que ocorre são contra-reformas (BEHRING, 2003), uma vez que vão na contra-mão da garantia de direitos, apresentando-se como mudanças regressivas para os trabalhadores e para a maioria da população.

Pode-se classificar a institucionalização da seguridade social na Constituição brasileira de 1988 de reforma, uma vez que teve por intuito assegurar as políticas de previdência, saúde e assistência social como dever do Estado e direito dos cidadãos (mesmo que na prática a operacionalização dos direitos não ocorra como deveriam), representando uma conquista de toda a sociedade. No entanto, a “reforma” da previdência no México é considerada contra-reforma, pois não visou aumentar cobertura e direitos a maioria dos trabalhadores (em que muitos ficam de fora), mas sim privilegiar o setor financeiro (um pequeno grupo).

Soares (1999) ao discorrer sobre o panorama social da América Latina, nos anos 80, nos apresenta um cenário desalentador de deterioração da qualidade de vida da maioria e de retrocessos em relação à equidade, causados pela redução dos salários dos trabalhadores, pela desigualdade na distribuição de renda, pelo aumento de assalariados em situação de pobreza, pelo aumento do desemprego (que não foi maior por causa do setor informal) e pelo crescimento acentuado da pobreza (verificado também no início dos anos 90). A situação econômica desse período, com taxas de crescimento reduzidas e elevada inflação, atingiu tanto os empregos como as remunerações dos trabalhadores.

Com as políticas de ajuste estrutural e a reestruturação produtiva, que ocasionaram grandes transformações na economia, ocorreu uma deterioração da situação do trabalho na região latino-americana. O que se verificou foi uma desestruturação do mercado de trabalho por meio da precarização, da flexibilização e da desregulamentação das relações de trabalho, e também por meio de mudanças na legislação trabalhista que não vieram proteger, mas sim desproteger o trabalhador. Essas transformações estruturais do mercado de trabalho se iniciaram na década de 80 e se aprofundaram na década de 1990.

A década de 1990, marcada pelo contexto de aumento da abertura comercial e da competitividade, de contração do emprego público e de modernização das empresas (sendo este processo voltado a aumentar produtividade com diminuição da força de trabalho), contribuiu para a diminuição da capacidade do mercado formal em absorver trabalhadores (CEPAL, 2006). Dessa forma, verificou-se aumento da participação no setor informal e o crescimento das taxas de desemprego.

As conseqüências (visíveis ainda hoje) dos ajustes no mercado de trabalho são: destruição de postos de trabalho; queda na qualidade dos empregos; diminuição de trabalhadores no setor formal; terceirização das relações de trabalho, com empregos temporários e mal remunerados; queda dos salários e dos contratos formais (estes determinam os deveres por parte dos empregadores); aumento da informalização (exemplo dos trabalhadores por conta própria); além das crescentes taxas de desemprego (SILVA, 1997; CALCAGNO, 2001; SOARES, 2001).

No entanto, mesmo diante dessas desastrosas conseqüências, que atingem amplo contingente de trabalhadores, a política de predomínio do mercado que foi adotada não se inquieta com esses efeitos. Segundo Borón, a visão que se tem é de que “A geração de desemprego, em conseqüência, longe de ser um indício preocupante, é um sinal de que as coisas caminham bem, de que a economia se está “reestruturando”, modernizando, tornando-se mais competitiva” (BÓRON, 2003, p.103). Assim, acreditam serem efeitos passageiros necessários para que se alcance o crescimento econômico almejado, e com ele as melhoras nas condições de vida dos trabalhadores.

Em seu estudo sobre o cenário do trabalho no Brasil, Pochmann (2006) aponta que o país sofreu uma perda de dinamismo do capitalismo desde 1980, o que comprometeu a abertura de vagas necessárias para absorver a elevada demanda da força

de trabalho, tendo como consequência a expansão do desemprego. O autor mostra um dado alarmante, que entre 1980 e 2003 o desemprego foi multiplicado por 3, 5 vezes (POCHMANN, 2006, p.30). O autor ainda indica que a financeirização da economia brasileira, desde 1980, tem contribuído para a maior desvalorização do trabalho e conseqüentemente para a desestruturação do mercado de trabalho.

O mesmo autor também relata que, desde 1990, com a abertura da economia, houve destruição de postos de trabalho (exemplo do setor secundário), corte de pessoal, aumento de tempo de trabalho dos ocupados, como o crescente uso da terceirização pelo setor privado. Assim, o desemprego no país, em 1995, atingiu 4,5 milhões de trabalhadores (POCHMANN, 2006, p.35). Essas transformações são reflexos diretos das medidas de ajustes de redução de custos, de privatização e de transferência da responsabilidade pública para o indivíduo, como também da utilização de tecnologias poupadoras de mão de obra.

Outros dados trazidos por Cardoso Júnior (2001) são significativos para a compreensão do quadro de desestruturação do trabalho no Brasil, marcado pelo crescimento da taxa de desemprego, de 4% (em 1981) para aproximadamente 10% (em 1998); pelo crescimento de 5,8% do emprego sem carteira assinada entre o período de 1995-1999. Já em 1999 o núcleo pouco estruturado (constituído por relações informais: trabalhadores sem registro, os autônomos e os não remunerados) representou 60% da ocupação total, contra 31% dos trabalhadores assalariados com carteira.

A política que foi adotada pelo governo na década de 1990, orientada por uma agenda de contra-reformas do Estado sob forte influência dos organismos internacionais, pela crescente abertura comercial e por um intenso processo de privatização, está representada nesses índices apontados acima. Estes índices refletem o significado das chamadas reformas (pelo governo) para a maior parte da população: perda do emprego ou precarização dele.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2009), ao fazer um panorama do desemprego urbano na América Latina, indica que no México em 1990, a taxa esteve por volta de 2,8%. Mas já no ano de 1995, no qual o país enfrentava uma grave crise, a taxa sofreu um acentuado crescimento, apresentando-se em 6,2%. Depois de mais de uma década, em 2007, foi registrado um percentual de 4,8%, observando-se uma diminuição

da taxa de desemprego. No entanto, comparando-se ao ano de 1990, percebe-se uma deterioração significativa da situação do emprego no país.

Outra situação apontada pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL, 2008) referente ao mercado de trabalho, diz respeito a inserção de trabalhadores em setores de baixa produtividade. Para tanto classificam esse setor de informal, em que predominam trabalhadores não remunerados, independentes não qualificados, os do serviço doméstico e os proprietários e assalariados de microempresas. Os dados apontam que o total nacional de ocupados nestes setores, no México, representou, em 1989, 39,9%, sendo que em 2002 houve um elevado aumento para 56,5%, com uma leve diminuição em 2006, para 55,1% (CEPAL, 2008, p.136).

Esta mesma fonte indicou que a percentagem de assalariados com contrato formal em áreas urbanas (não foi incluído os trabalhadores não remunerados), no México, foi de 67,6% (em 1989), enquanto em 2006 a taxa esteve em 62,2%. Já no Brasil, em 1990, a taxa foi de 68,4%, apresentando-se em 55,5% no ano de 2006. Portanto, em vista desses índices e dos apontados mais acima, pode-se colocar que essa diminuição dos assalariados de contratos formais significou o aumento dos contratos informais. Sendo que estes, de uma forma geral, são caracterizados por empregos precarizados, de baixa produtividade, de baixa remuneração, e ainda marcados pela instabilidade.

Esses processos de precarização do trabalho e das relações trabalhistas, caracterizados pela flexibilização dos contratos e pelo aumento de trabalhadores nos setores informais, têm como objetivo central a redução de custos. Com o argumento de que são os excessivos gastos com o social a fonte de crise dos países, tem-se recorrido a mudanças nas legislações trabalhistas, com vistas a favorecer empregos de tempo parcial (mais baratos) e a diminuir garantias sociais dos trabalhadores, deixando muitos deles a mercê das imposições dos empregadores.

Todas estas modificações apontadas anteriormente no mercado de trabalho têm provocado outro grave problema para os trabalhadores (e conseqüentemente para seus dependentes) com relação a sua proteção social por meio do emprego. Uma vez que há o predomínio da lógica contributiva para se ter acesso a benefícios da seguridade social, as situações de desemprego, de relações precarizadas e informais de trabalho- que marcam os países da América Latina (como o Brasil e o México)- vão afetar diretamente a condição de proteção social dos trabalhadores, como dos seus dependentes.

Dessa forma, o que se nota é que na relação trabalhista dos assalariados com vínculo formal há uma obrigatoriedade tanto do empregador como do trabalhador na contribuição da previdência, e, assim o trabalhador tem certas garantias sociais asseguradas. No entanto, quando há inexistência de contrato formal, é o trabalhador que tem que arcar com a contribuição da previdência sozinho, sendo que é inviável para o trabalhador (que já se encontra em emprego precarizado) dispor de uma parte de sua renda (baixa) para “aplicar” em algo que só será desfrutado no futuro. Portanto, ocorre um reduzido acesso à proteção social por parte dos trabalhadores inseridos neste tipo de relação trabalhista.

Diante de um quadro de precarização e flexibilização das relações trabalhistas, em que predominam os baixos salários e a inexistência de garantias sociais, além da grave situação de desemprego, que atinge muitos trabalhadores, verifica-se que uma parte considerável da população encontra-se desprotegida por não conseguir realizar contribuições regulares a esses sistemas. O que marca também a situação dos trabalhadores autônomos, em que a contribuição à previdência é voluntária, algo que é preocupante, uma vez que é um setor que está em larga expansão e que possui uma cobertura extremamente baixa se comparada aos trabalhadores assalariados.

Dados do “*Panorama Social de America Latina*” (CEPAL, 2006) referentes aos assalariados que contribuem para o sistema de seguridade social mostram como a percentagem dos trabalhadores com proteção previdenciária que estão inseridos no mercado informal (setor de baixa produtividade) é bem mais baixa se comparada a dos trabalhadores no setor formal (setor de produtividade média e alta). As tabelas abaixo trazem a situação do Brasil e do México, em diferentes anos:

TABELA 1  
**Assalariados que contribuem para o sistema de seguridade social - Brasil. 1990, 2001 e 2005.**

	<b>1990</b>	<b>2001</b>	<b>2005</b>
Setor formal	96,9%	74,3%	76,2%
Setor informal	21,3%	38,0%	35,3%

Fonte: Comissão Econômica para América Latina e o Caribe, 2006.  
 Elaboração própria.

TABELA 2

**Assalariados que contribuem para o sistema de seguridade social - México. 1989, 2002 e 2005**

	<b>1989</b>	<b>2002</b>	<b>2005</b>
Setor formal	65,0%	81,9%	76,2%
Setor informal	37,8%	24,9%	20,1%

Fonte: Comissão Econômica para América Latina e o Caribe, 2006.  
Elaboração própria.

Esses dados vêm confirmar os reflexos das atuais transformações do mercado de trabalho apontados anteriormente. Assim, percebe-se que nos dois países a diferença entre os trabalhadores do setor formal e os do setor informal é bem acentuada, em que os primeiros apresentam taxas de contribuição para a previdência muito superiores aos dos segundos.

No México, a taxa dos assalariados do setor de baixa produtividade que contribuem para a previdência, em relação a dos assalariados do setor formal, é bem baixa e apresentou queda em relação ao ano de 1989, o que pode significar consequência direta da contra-reforma realizada na previdência do país (que instituiu contas individuais). Já que o emprego precarizado impede que os trabalhadores consigam realizar contribuições regulares para suas contas individuais, deixando uma parcela considerável da população sem proteção.

Portanto, o que se nota é que a desestruturação do mercado de trabalho somada as contra-reformas da seguridade social apontadas no capítulo I, advindas das políticas de ajuste, não estão preocupados em incorporar uma maior parcela dos trabalhadores aos mecanismos de proteção social. Os trabalhadores inseridos no setor informal são os que têm maior dificuldade em contribuir, e quando conseguem, nem sempre há a capacidade de realizar contribuições regulares, excluindo ampla parcela da proteção social.

Dessa forma, o mercado de trabalho tem sido determinante para acentuar as elevadas taxas de desigualdade e de pobreza que assolam os países da América Latina, em especial o Brasil e o México, a partir da adoção das políticas de cunho neoliberal voltadas a abertura econômica, a privatização dos serviços, a redução dos gastos (principalmente os sociais) e ao incentivo de contra-reformas nos sistemas de proteção social.

Borón (2003) aponta que as políticas econômicas que foram adotadas até podem ter colhido algum êxito na luta contra a inflação, mas isso se deu as custas da acentuação

da desigualdade social, do aumento da pobreza e da indigência. Portanto, não foi gerado o crescimento prolongado previsto, e ainda foram gerados muitos custos sociais para ampla parcela da população.

## **II.2 A pobreza e o mercado de trabalho**

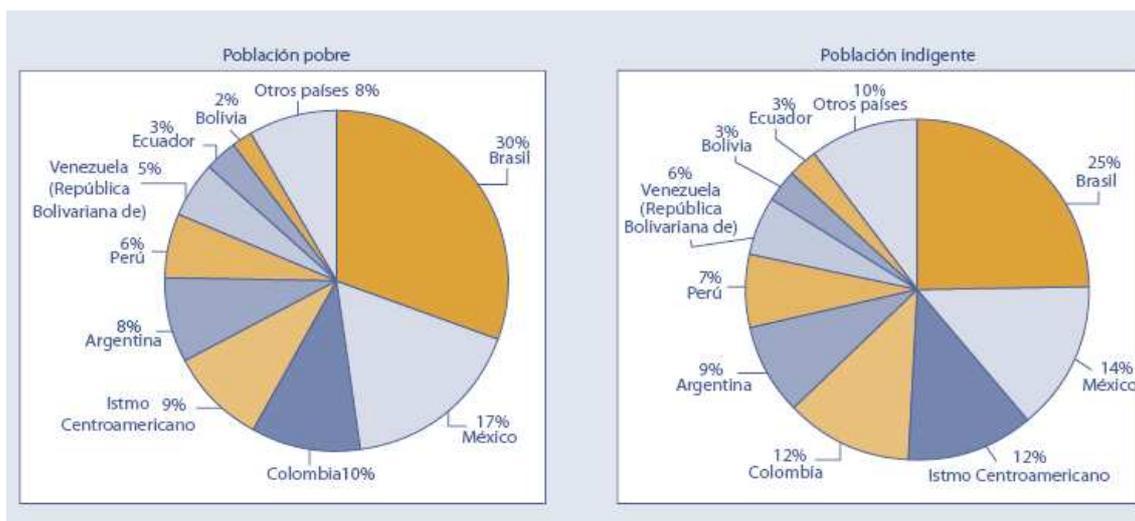
A determinação das taxas de pobreza, de indigência e de desigualdade vai diferir segundo a metodologia adotada por cada órgão e instituição que venha analisar o tema. Para tanto, há classificações limitadas que centram o critério para definição da pobreza na renda (como os organismos internacionais), baseando-se em mínimos. Enquanto outras classificações são mais amplas, considerando se houve ou não a satisfação das necessidades básicas.

O governo brasileiro se utiliza de um recorte de renda baseado no salário mínimo para conceituar pobreza e pobreza extrema, como será visto mais adiante. Já o México para identificar a população em situação de pobreza procura analisar se a renda do indivíduo é insuficiente para a satisfação de suas necessidades e se há carência em certos indicadores (educação, acesso a serviços básicos e de saúde, alimentação e habitação), os quais depois são combinados a fim de identificar a população que se encontra em situação de pobreza (CONEVAL, 2009).

O “*Panorama social de America Latina*” (CEPAL, 2004) traz um gráfico interessante que mostra a distribuição geográfica da população pobre e da população indigente (em pobreza extrema) na América Latina em 2002. Para tanto, a CEPAL classifica a pobreza quando a renda per capita familiar é inferior a “linha de pobreza”, ou como, a quantidade mínima necessária que permitiria satisfazer as necessidades essenciais. Já no caso da indigência a linha utilizada reflete o custo requerido para satisfazer as necessidades básicas de alimentação. Sendo que a classificação dessas linhas foi obtida para cada país, tendo por base as tabulações das pesquisas domiciliares de cada um deles (CEPAL, 2004; CEPAL, 2008).

### **Gráfico 1**

Distribuição da população pobre e indigente por país- América Latina, 2002.



Fonte: Comissão Econômica para América Latina e o Caribe, 2004, p.59.

Este gráfico mostra que, no ano de 2002, quase metade da população pobre, em relação a distribuição geográfica, esteve concentrada no Brasil (30%) e no México (17%), índices bem superiores aos dos outros países da região. Mesmo sendo países de grande extensão territorial, não deixam de apresentar índices elevados. Já em relação a população indigente, os índices dos dois países foram um pouco menores, ficando em 25% e 14% respectivamente.

No Brasil, há um debate sobre pobres e linha de pobreza, sem ocorrer o estabelecimento de um pleno consenso. Contudo, para as políticas públicas é considerado em situação de indigência ou de pobreza extrema, os indivíduos cuja renda mensal domiciliar *per capita* é inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Enquanto o grupo identificado em situação de pobreza é aquele cuja renda domiciliar está entre  $\frac{1}{4}$  e  $\frac{1}{2}$  salário mínimo (IPEA, 2007). A tabela abaixo revela a evolução do número de pobres e de indigentes no país, para o período de 2001-2005:

TABELA 3

**Número de pobres e de indigentes e proporção sobre a população total–Brasil. 2001-2005\***

(Referência: salário mínimo set./2005 deflacionado pelo INPC Geral – IBGE)

	2001	2002	2003	2004	2005
Número de indigentes (milhares)	27.463	25.335	27.638	24.035	20.267
% de indigentes na população	16,5	14,9	16,1	13,8	11,3
Número de pobres (milhares)	60.903	60.435	64.000	60.261	53.908
% de pobres na população	36,5	35,6	37,2	34,6	30,1

Fonte: Pnad.

Elaboração: Disoc/IPEA, 2007, p.81. Obs.:\*Não inclui a população rural da região Norte.

Observam-se algumas quedas nestes indicadores ao longo dos anos, ainda que não se manifeste de forma contínua. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) ainda indica, baseado em dados da Pnad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-2005), que em 2005 no país, 101,7 milhões de pessoas possuíam renda domiciliar mensal per capita inferior a um salário mínimo. Sendo que apenas 76 milhões apresentaram renda acima deste limite (IPEA, 2007: 82).

Já o governo do México para medir a pobreza adota uma metodologia que a classifica em três tipos, segundo o nível de renda, o acesso a serviços básicos e de saúde, a educação, habitação e alimentação (PND 2007-2012, 2007):

1. **Pobreza alimentaria:** enquadra a população que não possui renda *per capita* suficiente para garantir uma alimentação mínima aceitável.

2. **Pobreza de capacidades:** é a população que alcança a situação anterior, mas não conta com renda suficiente para realizar investimentos mínimos aceitáveis na educação e na saúde para cada um dos membros do lar.

3. **Pobreza patrimonial:** corresponde a população que, se consegue cobrir mínimos de alimentação, saúde e educação, a renda *per capita* é insuficiente para adquirir mínimos indispensáveis de moradia, vestuário, transporte a cada um dos membros da família.

O Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social- CONEVAL (2007, p.27), do México, apontou que a média da renda mensal per capita (em 2005) da população em pobreza alimentaria (o que corresponde a pobreza extrema) correspondeu a 351 pesos, a da população em pobreza de capacidades foi de 424 pesos e da população em pobreza patrimonial, de 662 pesos. No entanto, esta fonte indica que só a renda é insuficiente para analisar o fenômeno multidimensional da pobreza.

O “*Segundo Informe de Gobierno*” (2008, p.294), baseado nos dados da *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH-2006), mostra que em 2006, 44,7 milhões de mexicanos viviam em condição de pobreza patrimonial, representando 42,6% da população total do país. Em relação a pobreza de capacidades, o número foi de 21,7 milhões de mexicanos, sendo 20,7% do total da população. Enquanto 14,4 milhões estavam em condição de pobreza alimentaria, equivalente a 13,8% do total da população.

A CEPAL (2008) nos traz dados sobre os ocupados que vivem em situação de indigência e de pobreza, tendo por base as tabulações realizadas pelas pesquisas domiciliares de cada país. Os critérios para a elaboração dos dados sobre indigência e pobreza se baseiam através de linhas (de pobreza e de indigência) por país, elaboradas pela própria CEPAL. A seguir são apresentados os dados dos ocupados nessas situações, para o Brasil e o México, referente ao total nacional, para os anos de 1990, 2002 e 2006.

TABELA 4

**População ocupada que vive na indigência e na pobreza- Brasil. 1990, 2002 e 2006**

	<b>1990</b>	<b>2002</b>	<b>2006</b>
Indigência	15,8%	8,0%	5,3%
Pobreza	38,0%	27,6%	24,0%

Fonte: Comissão Econômica para América Latina e o Caribe, 2008, p.121.

Elaboração própria.

TABELA 5

**População ocupada que vive na indigência e na pobreza- México. 1990, 2002 e 2006**

	<b>1990</b>	<b>2002</b>	<b>2006</b>
Indigência	12,9%	8,7%	6,0%
Pobreza	38,5%	31,2%	24,3%

Fonte: Comissão Econômica para América Latina e o Caribe, 2008, p.121.

Elaboração própria.

Com esses dados é possível perceber que há uma diminuição da percentagem de trabalhadores pobres e indigentes durante o período de 1990-2006. Mas as taxas ainda evidenciam que o funcionamento do mercado de trabalho dos dois países não tem possibilitado tirar amplos segmentos de trabalhadores da condição de pobreza e de indigência (CEPAL, 2008). Uma vez que se percebe uma considerável parcela da população ocupada vivendo em situação de pobreza e de indigência, caracterizando a existência de trabalhos precários que não permitem mudanças no nível de vida. O que vem mostrar uma estreita relação entre o mercado de trabalho e a melhoria na qualidade de vida.

Diante das crises econômicas sofridas pelos países, dessas profundas transformações ocorridas no mercado de trabalho, e da conseqüente desestruturação da proteção social, com desmonte de direitos, observou-se que um novo cenário foi

formado a partir de 1980. Silva (1997) aponta que os sistemas de proteção social vigentes até então se mostram incapazes de atender a elevada demanda, bem como de enfrentar o empobrecimento da população. Devido a esse novo quadro social e econômico, o debate sobre renda mínima ganhou força internacionalmente, surgindo como “solução” para a resolução das questões sociais advindas da transformação do capitalismo.

Dessa forma, a saída adotada por vários governos para o combate da pobreza e para a racionalização do gasto governamental, por indicação dos organismos internacionais (como o Banco Mundial), foi a criação de programas de emergência e focalizados nos mais vulneráveis (PEREIRA; STEIN, 2003). Sob forte influência desses organismos tem ocorrido, em resposta as contra-reformas realizadas no sistema de previdência, a expansão de programas assistenciais, focalizados em situações de extrema pobreza, como forma de compensar a ausência de rendimento do trabalho. É ante esse contexto que, por volta do fim dos anos de 1980 e início dos anos de 1990, surgiram os primeiros Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina no âmbito da assistência social.

O quadro elaborado por Stein (2005, p.270) nos mostra a expansão desses programas nos vários países latino-americanos, constituindo modalidades de política social. Sendo que a introdução desses programas coincide com as contra-reformas na previdência social ocorridas no continente:

**Quadro 1**  
**Programas de Transferência de Renda na América Latina**

<b>Períodos</b>	<b>Novos</b>	<b>Reformas</b> (final 1990, início 2000)
(Fins 1980 e início dos anos 1990)	Venezuela (1989) Honduras (1990)	
(Fins 1990)	México (1997) Colômbia (1998) Equador (1998)	Honduras (1998)
(Anos 2000)	Nicarágua (2000) Costa Rica (2000) Brasil (2001) Argentina (2002) Chile (2002) Jamaica (2002)	Colômbia (2001) México (2002) Brasil (2003) Equador (2003)

*Fonte:* Stein, 2005, p.270.

O que se observa é que tanto os países que realizaram reformas estruturais (exemplo do México) como os que instituíram reformas paramétricas (como o Brasil) tem seguido a tendência de implementação desses programas de transferência de renda como forma de combate a pobreza. Diante disso, o próximo capítulo abordará as características principais desses programas, enfocando os programas *Oportunidades* e *Bolsa Família*, do México e do Brasil, respectivamente.

### **Capítulo III: Duas experiências de programas de transferência condicionada de renda: México e Brasil.**

Os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCRs) se caracterizam por serem seletivos, focalizados em certas categorias (ex. crianças e jovens) e situação (pobreza extrema), terem por foco as famílias, exigirem uma comprovação da situação de pobreza (os testes de meios), atuando mais na situação já existente do que em sua prevenção (BOSCHETTI, 2008). Além disso, são exigidas algumas condicionalidades, contrapartidas ou co-responsabilidades dos beneficiários para o recebimento do benefício. Elas geralmente estão vinculadas às áreas de saúde, educação e alimentação e se não forem cumpridas, podem levar a suspensão dos benefícios oferecidos pelo programa<sup>4</sup>.

Nos programas, de forma geral, as transferências são entregues às mulheres. Com isso, visam a contribuir para aumentar a autonomia, a independência e o protagonismo das mulheres tanto na família quanto na comunidade. Sendo que algumas justificativas se centram na idéia de que as mulheres são responsáveis por cuidarem dos filhos e do lar, assim saberão usar o benefício da melhor forma para gerar o bem-estar da família (COHEN; FRANCO; 2006).

Como aponta Stein (2005), esses programas têm sido referência de política de proteção social à população mais vulnerável socialmente. Para tanto, a orientação desses programas tem sido baseada na geração de incentivos nas áreas de educação, saúde e nutrição, visando investir em “capital humano”, por considerar que desta forma se consiga impedir a transmissão intergeracional da pobreza, ajudando as famílias pobres a melhorar suas condições de vida e a ter acesso a serviços básicos.

Os organismos internacionais têm influenciado sobremaneira a implementação desses programas, sendo que a experiência mexicana, considerada referência, contribuiu para que esses programas fossem adotados por muitos governos latino-americanos. Vários estudos apontam que estes programas têm obtido resultados positivos, no sentido

---

<sup>4</sup> Segundo Pereira (1996) há duas modalidades de assistência social no modo de produção capitalista: *stricto sensu* e *lato sensu*. A primeira é caracterizada por ser uma política focalizada, manipulada pela rentabilidade econômica e voltada a garantir mínimos; enquanto a segunda tem por objetivo garantir direitos, atuando de forma permanente e preventiva. Diante disso, pode-se dizer que os PTCRs se enquadram na primeira modalidade de assistência social.

de diminuir as desigualdades, e que as transferências de renda são mecanismos importantes para os segmentos mais pobres (SOARES et al., 2007). Contudo, a proteção social não deve se centrar só nestes programas, mas é necessária sua complementação por uma rede mais ampla e articulada com as demais políticas sociais. (THEODORO; DELGADO, 2003).

Segundo Stein (2005), o Banco Mundial passou a direcionar recursos aos países “subdesenvolvidos” a partir de 1960, pois desde o período pós segunda guerra ele esteve voltado a reconstrução das economias européias. Assim, como já foi visto, é na década de 1980 que o BM juntamente com o FMI lançam programas de ajuste estrutural, em que os empréstimos para os países endividados estavam condicionados a duras medidas (disciplina fiscal, privatização, abertura comercial e diminuição do gasto público).

Com a Conferência de Copenhague (reunião que tratou do tema da pobreza), em 1995, somado a assinatura, em 2000, por 189 países, da Declaração do Milênio das Nações Unidas, que deu origem aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (em que um dos objetivos é a erradicação pela metade da pobreza extrema e da fome antes do ano de 2015), novas estratégias para o financiamento foram definidas pelos organismos internacionais tendo em vista a redução da pobreza. Stein (2005) aponta que os países devem elaborar o *Documento Estratégia de Luta contra a Pobreza* (DELP) para conseguirem a assistência do BM e do FMI.

No entanto, a lógica imposta por esses organismos é de definir a pobreza com base na renda per capita, não considerando se há satisfação das necessidades básicas. Assim, com uma definição limitada, esses organismos (a exemplo do Banco Mundial) classificam a pobreza relacionando-a a um ou dois dólares americanos diários (HOUTART, 2007).

Para esses organismos a redução da pobreza deve estar aliada a uma reforma econômica, sendo esta voltada para o crescimento econômico que deve ocorrer por meio de um mercado livre sem interferências. Portanto, a concessão de empréstimos pelo BM e pelo FMI, aos países da América Latina, está condicionada ao estabelecimento de políticas de privatização de serviços públicos básicos e de políticas assistenciais focalizadas voltadas para redução da pobreza. Dessa forma, a medida que mais vem

sendo utilizada pelos países para que possam atingir as metas dos Objetivos do Milênio tem sido o desenvolvimento de programas de transferência de renda.

Diante disso, é que o início dos anos 1990 foi marcado pelo surgimento dos programas de transferência de renda condicionada na América Latina, sendo que são vistos tanto pelos organismos internacionais quanto pelos governos dos países como uma saída para os problemas sociais e econômicos enfrentados. Assim, Soares et al. (2007) apontam que estes programas para os governos dos países são uma forma de se fazer muito gastando pouco. E para os organismos internacionais são uma forma de não incentivar políticas assistenciais mais amplas, com vistas a fortalecer a idéia de que o mercado deve prevalecer sobre o Estado (inclusive na garantia de serviços sociais básicos).

Duas experiências de programas de transferência de renda condicionada na América Latina tidas como exitosas, pelo FMI e BM, por seguirem suas indicações, se destacam na região, em que os programas já estão bem estruturados há algum tempo: é o caso do *Oportunidades*, no México e do *Bolsa Família*, no Brasil, que serão tratados a seguir.

### **III. 1. O Programa de Desarrollo Humano *Oportunidades***

No México, uma primeira iniciativa de programa voltado a atender as demandas sociais da população pobre foi o Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), desenvolvido no período de 1989-1994. O Pronasol centrou-se nas comunidades rurais com vistas a melhoria da produtividade e do desenvolvimento regional, geração de oportunidades de emprego, bem como pretendia construir serviços básicos nessas regiões. Com isso buscava-se melhor distribuição de renda, diminuição do desemprego e redução da pobreza (STEIN, 2005).

Apontava-se também como objetivo do programa, a tentativa de impulsionar a participação da sociedade, baseando-se em um discurso de que governo e sociedade deveriam atuar juntos para superar a pobreza. No entanto, o governo estabeleceu um controle centralizado, em que algumas comunidades eram excluídas, enquanto as mais organizadas eram “premiadas”, baseando-se em práticas clientelistas e eleitoreiras. Devido a forte crise econômica que afetou o país (1994/1995) e à questões políticas, o programa foi substituído (COHEN; FRANCO; VILLATORO, 2006; STEIN, 2005).

O Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) surgiu, em 1997, para fazer frente aos problemas apresentados pelo programa anterior (Pronasol) no combate a pobreza. A lógica que passou a prevalecer com o novo programa foi a de centrar a atenção e a focalização dos recursos no indivíduo em pobreza extrema (STEIN, 2005). Tinha por objetivo investir em “capital humano” por meio da satisfação de necessidades básicas de saúde, educação e alimentação, através de incentivo monetário. Inicialmente, o Progresa cobria as áreas rurais, depois se expandiu para as semi-urbanas (2001), e a partir de 2002 se estendeu para as zonas urbanas, passando-se a chamar programa de *Desarrollo Humano Oportunidades*.

O programa *Oportunidades* é o principal instrumento do governo federal mexicano na atualidade para redução da pobreza extrema, baseando-se em transferências monetárias mediante o cumprimento de condicionalidades requeridas às famílias beneficiárias.

Esse programa procura focalizar suas ações nas famílias em situação de pobreza extrema, com o objetivo de diminuir a vulnerabilidade dos mais pobres e de eliminar a reprodução intergeracional da pobreza, através de apoios nas áreas de educação, saúde, alimentação e renda. O programa é financiado com recursos do governo federal, possuindo uma ação integrada, coordenada e contínua entre a Secretaria de Desenvolvimento Social, a Secretaria de Saúde, a Secretaria de Educação Pública, o IMSS e os governos estaduais e municipais. (COHEN; FRANCO; VILLATORO, 2006; SEDESOL<sup>5</sup>).

O processo de identificação dos beneficiários ocorre em três etapas de focalização. Primeiro, há uma classificação das regiões com maior concentração de lares em pobreza extrema, através de um censo nacional que determina índices de marginalidade para as regiões; segundo, escolhem-se domicílios a partir de avaliação sócio-econômica das famílias, dentro das regiões que foram classificadas como mais marginalizadas; e por último, uma lista com os selecionados é verificada junto a comunidade por meio de uma assembléia comunitária (SOARES et al., 2007; STEIN, 2005).

A focalização é uma característica que marca não só este programa, como também tem sido a base em que tem se estruturado os programas de transferência de

---

<sup>5</sup> In: < [http://www.oportunidades.gob.mx/Wn\\_Quienes\\_Somos/index.html](http://www.oportunidades.gob.mx/Wn_Quienes_Somos/index.html) > Acesso em: 09 out.2009.

renda de outros países. A focalização na pobreza extrema tem por objetivo central direcionar os recursos, tendo em vista sua alocação racional e eficiente (como pregam os organismos internacionais), sendo que muitos domicílios em situação de pobreza, por não atenderem aos critérios limitados da seleção focalizada, acabam ficando de fora. Além disso, a focalização pode gerar estigmas aos beneficiários do programa, uma vez que há uma identificação pública da situação desses “merecedores” do benefício.

Os apoios prestados as famílias beneficiárias nas áreas de educação, saúde, alimentação e renda são (SEDESOL, 2008 e 2009; SOARES et al., 2007):

- Bolsas de estudo para crianças e jovens menores de 18 anos, que cursem entre o terceiro primário e o terceiro secundário, sendo que o valor aumenta conforme a série do aluno, e a partir do secundário ela varia também segundo o sexo, sendo maiores para as meninas que para os meninos;
- Apoio monetário aos bolsistas para aquisição de material escolar no início do ano escolar, sendo que são repostos no segundo bimestre para os da educação primária;
- Complementos alimentares para crianças entre 6 e 23 meses, para crianças entre 2 a 5 anos com desnutrição, e para grávidas e lactantes;
- Apoio monetário para auxiliar na compra de alimentos (melhorar qualidade e variedade da alimentação);
- Oferta de um Pacote Básico de serviços de saúde por meio das instituições de saúde participantes do programa (centros da Secretaria de Saúde e IMSS), voltado para a prevenção e promoção da saúde, e orientações para auto-cuidado em saúde mediante oficinas, palestras e consultas;
- Incentivo monetário aos bolsistas que concluem a educação média superior (ensino médio brasileiro) antes dos 22 anos, para continuarem com os estudos na educação superior. O incentivo se dá por meio de depósitos em uma conta poupança para o bolsista, tendo início em 2003 (conhecido por “Jóvenes con Oportunidades”);

- Apoio monetário adicional para cada adulto de 70 anos ou mais integrante da família beneficiária, vivendo em localidades com mais de 10 mil habitantes (teve início a partir de 2005);
- Apoio monetário adicional para compensar gasto com o consumo de energia (a partir de 2007);
- A partir de 2008, as famílias beneficiárias passaram a receber o “Apoyo Alimentario Viver Mejor”, como recurso adicional para proteger a família da alta internacional dos preços dos alimentos.

As tabelas abaixo mostram os valores dos apoios monetários entregues as famílias. Eles são mensais e entregues a cada dois meses. Os valores especificados são de Janeiro-Junho de 2009.

TABELA 6

**Valor mensal dos apoios monetários (pesos)\***

Alimentar	210.00 por família
Energético	55.00 por família
Alimentar Viver Mejor	120.00 por família
Adultos maiores de 70	295.00 por adulto

Fonte: Secretaría de Desarrollo Social, 2009.

Elaboração Própria

Obs:\* De acordo com Banco Central, 1 peso mexicano corresponde a 0,13 centavos de real<sup>6</sup>.

TABELA 7

**Valor mensal dos apoios educativos (pesos)\***

<b>Educação Primária</b>	<b>Homens e mulheres</b>	
Terceiro	140.00	
Quarto	165.00	
Quinto	210.00	
Sexto	280.00	
<b>Educação Secundária</b>	<b>Homens</b>	<b>Mulheres</b>
Primeiro	410.00	430.00
Segundo	430.00	475.00
Terceiro	455.00	525.00

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/?TXCONVERSAO>> Conversão realizada em: 10 out.2009.

Tabela 7 (conclusão)

**Valor mensal dos apoios educativos (pesos)\***

<b>Educação média Superior</b>	<b>Homens</b>	<b>Mulheres</b>
Primeiro	685.00	790.00
Segundo	735.00	840.00
Terceiro	780.00	890.00

Fonte: Secretaría de Desarrollo Social, 2009.  
Elaboración Própria.

As mulheres são as titulares do programa e os recursos monetários são entregues às mulheres chefes de família ou às mulheres dos chefes com vistas a favorecer a atuação das mulheres no que se refere as relações de poder no ambiente doméstico, procurando dar mais autonomia e aumentar o poder de barganha delas. Como foi visto na tabela 7, os valores das bolsas na educação secundária e média superior são maiores para as mulheres, uma vez que a deserção das meninas, a partir do primeiro ano da secundária para a realização de trabalho doméstico, é bem alta no país, sendo uma maneira de se incentivar a permanência delas na escola.

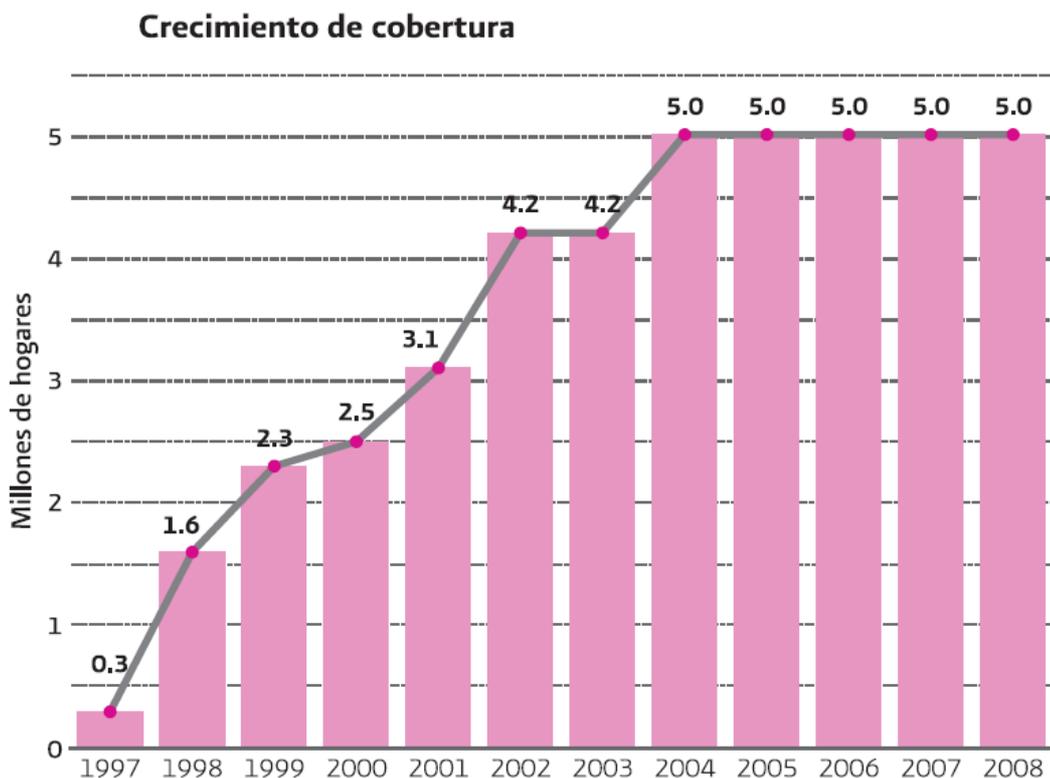
Para a permanência no programa e recebimento dos apoios monetários é indispensável o cumprimento das contrapartidas/condicionalidades impostas. Para cumpri-las as famílias devem freqüentar as reuniões de educação preventiva em saúde e em nutrição, registrar-se em uma Unidade de Saúde, manter consultas periódicas nos centros de saúde, e garantir uma freqüência regular das crianças e jovens à escola (de no mínimo 85% das aulas). As escolas e os postos de saúde são os encarregados de verificar o cumprimento dessas condicionalidades (STEIN, 2005; SOARES et al., 2007).

As condicionalidades impostas às famílias beneficiárias se constituem em outro pilar dos PTCRs. Elas são um ponto de discussão e divergências, em que são apontadas, por alguns, como formas de se incentivar a demanda por serviços sociais básicos. No entanto, a obrigatoriedade do cumprimento das contrapartidas para recebimento dos benefícios pode significar a adoção de medidas de caráter punitivo e fiscalizador, em detrimento de uma ação pautada pelo direito do acesso a serviços básicos.

O *Oportunidades* tem uma cobertura nacional, atua nas trinta e duas unidades federativas do país e está presente em 93.000 localidades de todo o país, sendo que 99%

destas são rurais e semi-urbanas. De acordo com a Sedesol (2008), a pobreza extrema está concentrada nas zonas rurais, portanto o que se verifica é que sete de cada dez beneficiários do programa se encontram em locais menores de 2.500 habitantes, em que muitos desses beneficiários são indígenas (população extremamente marginalizada e discriminada).

Aguiar (2006) aponta em relação a cobertura do programa que o número de famílias beneficiárias aumentou de 300 mil famílias, em 1997, para 2,5 milhões, em 2000, sendo que em 2005 alcançou 5 milhões delas, o que equivale a aproximadamente 25 milhões de pessoas beneficiadas pelo programa. No entanto, dados da Sedesol (2008) mostram que o crescimento da cobertura se estagnou em 5 milhões de famílias no período de 2004-2008, conforme pode ser visto no gráfico abaixo:



Fonte: Dirección General de Padrón y Liquidación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. SEDESOL, 2008.

De acordo com a CEPAL (2006), citado por Filgueira (2007), o *Oportunidades* é um programa que abrange uma parcela importante da população, beneficiando por volta de 25% da população, em que representou uma (pequena) carga orçamentária, no ano de 2001, de 0,32% do PIB.

Segundo Soares et al. (2007), o programa apresentou uma “ótima focalização”, sendo que 80% dos benefícios estavam destinados aos 40% mais pobres. Os autores concluíram com seu estudo que houve uma redução da desigualdade no país, e que entre as causas está o programa *Oportunidades*. Mesmo diante disso, apontam que o peso deste programa sobre a renda total ainda é reduzido, sendo possível a expansão da sua cobertura ou o aumento dos benefícios, para que se tenha um impacto maior sobre a desigualdade.

Conforme publicação da Sedesol (2008), o programa *Oportunidades* tem sido classificado por organismos (como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento- BID, CEPAL, Fundo das Nações Unidas para a Infância- UNICEF, entre outros) como uma experiência exitosa de política social, além de ser um modelo que deve ser seguido por outros países para o combate da pobreza.

O que pôde ser visto é que o programa tem seguido os preceitos dos organismos internacionais de como devem estar estruturadas as políticas de combate a pobreza, baseadas nos princípios: de focalização (centrada no gasto racional e eficiente), de imposição de condicionalidades, e de gasto não muito alto com o programa (tanto no que diz respeito à carga orçamentária quanto aos valores do benefício).

### **III. 2. O Programa Bolsa Família**

Fonseca (2001) indica que no Brasil uma primeira proposta de instituição de programa de renda mínima ocorreu em 1975, quando Antonio Maria da Silveira publicou um artigo, em que apontava o problema da redistribuição de renda no país e da necessidade da criação de um programa que distribuísse renda baseado na idéia de imposto de renda negativo. Mas Fonseca, bem como Silva (1997), apontam que o debate ganhou maior visibilidade com o projeto de lei de criação do Programa de Garantia de Renda Mínima, apresentado pelo Senador Eduardo M. Suplicy, em 1991.

O crescimento do debate se deu pelo aumento da pobreza, agravada pela crise econômica e pela adoção de ajustes estruturais exigidos pelos organismos internacionais, principalmente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Sendo que estes organismos também estabeleceram certas medidas na área social, como a instituição de programas de transferência de renda focalizada na pobreza extrema, como condição para seus empréstimos. Daí a temática começou a integrar a agenda

pública, transformando-se em nova tendência de política social do sistema de proteção social brasileiro.

Alguns dos exemplos que comprovam esse novo movimento é implantação dos seguintes programas: Programa de Renda Familiar Mínima, em Campinas (1995); Bolsa Escola, no DF (1995) e o Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar, em Ribeirão Preto (1995), que tinham por objetivo realizar transferência monetária aos beneficiários. E a aprovação da Lei nº 9.533 (em 1997) que autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro a programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas instituídas por municípios sem recursos suficientes (SILVA, 1997; FONSECA, 2001).

Os primeiros programas de iniciativa do governo federal tiveram início em 1996, com a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), e início da implementação do Benefício de Prestação Continuada (BPC). No fim do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 2001, ocorreu iniciativas de criação e desenvolvimento de programas de transferência de renda, como Bolsa escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação, visando a melhoria de renda e de vida da população pobre (WEISSHEIMER, 2006; SILVA, 2007).

Soares et al. (2007) apontam que cada programa contava com uma agência executora, e que a ligação entre elas era muito baixa. Os sistemas de informação eram separados para cada programa e não havia uma comunicação entre eles, com isso podia acontecer de uma família receber todos os benefícios dos programas, enquanto outra na mesma situação poderia não receber nenhum. Além disso, havia variação entre os programas em relação aos valores dos benefícios.

Diante disso, foi criado em 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o *Programa Bolsa Família* (PBF) tendo por objetivo unificar, inicialmente, os quatro programas federais existentes (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação), e posteriormente (2005) incorporaram o PETI, em um único programa. As justificativas para unificar estes programas eram de melhorar o controle dos recursos e atendimento aos usuários, evitar fragmentação da política de transferência de renda, impedir que famílias com o mesmo perfil recebessem benefícios com valores diferentes e alcançar o público-alvo (STEIN, 2005; SILVA, 2007).

O responsável pela gestão do PBF é a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que também faz a gestão do Cadastro Único dos programas sociais. No entanto, foi adotado um modelo de gestão compartilhada, em que União, estados e municípios são co-responsáveis pela implementação, gestão e fiscalização do programa, possuindo cada um suas atribuições específicas. Os benefícios são pagos mensalmente através de cartão magnético bancário, de responsabilidade da Caixa Econômica Federal, sendo que a entrega é feita preferencialmente às mulheres (as titulares do programa).

Esse repasse às mulheres tem como objetivo o fortalecimento delas nas relações de poder no seio familiar, bem como visa auxiliar o enfrentamento das desigualdades de gênero. No entanto, como indica Rodrigues (2008), a histórica responsabilidade da mulher para com o cuidado do lar acaba sendo sobrecarregada pela pressão de cumprir com as condicionalidades e com a utilização do benefício em prol da família. Além do fato de que o não cumprimento das condições estabelecidas pelo programa pode gerar a culpabilização delas por não estarem arcando com suas “tarefas domésticas”.

O *Programa Bolsa Família* é definido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) como “um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 70,00 a R\$ 140,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 70,00)”<sup>7</sup>.

O *Bolsa Família* tem por objetivo combater a pobreza e a pobreza extrema e garantir o acesso a direitos sociais básicos (como educação e saúde), os quais contribuem para o rompimento do ciclo da pobreza entre gerações. As famílias com renda mensal de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) por pessoa podem fazer parte do programa se estiverem devidamente cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

O CadÚnico é um instrumento do governo para coletar informações com objetivo de identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país, bem como os potenciais beneficiários dos programas sociais, como do Bolsa Família. As famílias que devem ser cadastradas são aquelas com renda mensal de até meio salário mínimo. Assim, com base nas informações inseridas pelos municípios, no CadÚnico, o MDS

---

<sup>7</sup> Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/o-que-e/](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/o-que-e/)> Acesso em: 01 set. 2009.

seleciona as famílias (de forma automatizada) para serem incluídas no programa, tendo por critério a renda per capita da família.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome aponta que

o cadastramento não significa a inclusão automática da família nos programas sociais: a seleção e o atendimento da família por esses programas ocorrem de acordo com os critérios e procedimentos de cada um deles. (BRASIL, MDS, 2009)<sup>8</sup>

O agente operador do CadÚnico é a Caixa Econômica Federal, sendo que é de sua responsabilidade atribuir a cada membro da família um número de identificação social (NIS), por meio do qual os operadores (municipais) do CadÚnico localizam os cadastrados, atualizam dados, realizam a gestão dos benefícios, e etc.

As famílias em situação de pobreza (renda mensal entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00) precisam ter crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos para ingressarem no PBF. Enquanto que para as famílias em extrema pobreza (renda mensal de até R\$ 70,00) não é exigido nenhum critério de idade dos membros da família para a participação no programa (BRASIL, MDS, 2009<sup>9</sup>).

O Programa possui três tipos de benefícios, sendo que os valores podem variar de R\$ 22,00 a R\$ 200,00<sup>10</sup>:

- Benefício Básico: é um valor fixo de R\$ 68,00, pago as famílias classificadas como extremamente pobres e pode ser pago mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens.
- Benefício Variável: é de R\$ 22,00, pago as famílias pobres, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos, podendo, cada família, receber até três benefícios variáveis (R\$ 66,00).
- Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ): equivale a R\$ 33,00, e é pago a todas as famílias do PBF com adolescente de 16 e 17 anos, que freqüentam a escola, sendo que se pode receber por família até dois benefícios (R\$ 66,00).

---

<sup>8</sup> In: < [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastro\\_unico/quem-utiliza/](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastro_unico/quem-utiliza/)> Acesso em: 14 out.2009.

<sup>9</sup> In: < [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/criterios-de-inclusao/](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/criterios-de-inclusao/)> Acesso em: 07 out.2009.

<sup>10</sup> Esses valores foram reajustados e passaram a vigorar em setembro de 2009. In.: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2009/07/27/materia.2009-07-27.1122796006/view>> Acesso em: 07 out.2009.

Abaixo são mostrados dois quadros<sup>11</sup>, elaborados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com os cálculos dos valores do benefício do Programa Bolsa Família, representando diversas situações possíveis das famílias beneficiárias (de acordo com sua composição e renda):

**Quadro 2**

**Famílias com renda familiar mensal de até R\$ 70**

<b>Número de crianças e adolescentes de até 15 anos</b>	<b>Número de jovens de 16 e 17 anos</b>	<b>Tipo de benefício</b>	<b>Valor do benefício</b>
<b>0</b>	<b>0</b>	<b>Básico</b>	<b>R\$ 68,00</b>
<b>1</b>	<b>0</b>	<b>Básico + 1 variável</b>	<b>R\$90,00</b>
<b>2</b>	<b>0</b>	<b>Básico + 2 variáveis</b>	<b>R\$ 112,00</b>
<b>3</b>	<b>0</b>	<b>Básico + 3 variáveis</b>	<b>R\$ 134,00</b>
<b>0</b>	<b>1</b>	<b>Básico + 1 BVJ</b>	<b>R\$ 101,00</b>
<b>1</b>	<b>1</b>	<b>Básico + 1 variável + 1 BVJ</b>	<b>R\$ 123,00</b>
<b>2</b>	<b>1</b>	<b>Básico + 2 variáveis + 1 BVJ</b>	<b>R\$ 145,00</b>
<b>3</b>	<b>1</b>	<b>Básico + 3 variáveis + 1 BVJ</b>	<b>R\$ 167,00</b>
<b>0</b>	<b>2</b>	<b>Básico + 2 BVJ</b>	<b>R\$ 134,00</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>Básico + 1 variável + 2 BVJ</b>	<b>R\$ 156,00</b>
<b>2</b>	<b>2</b>	<b>Básico + 2 variáveis + 2 BVJ</b>	<b>R\$ 178,00</b>
<b>3</b>	<b>2</b>	<b>Básico + 3 variáveis + 2 BVJ</b>	<b>R\$ 200,00</b>

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

**Quadro 3**

<sup>11</sup> Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/beneficios-e-contrapartidas/](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/beneficios-e-contrapartidas/)> Acesso em: 07 out.2009.

**Famílias com renda familiar mensal de R\$ 70 a R\$ 140 por pessoa**

<b>Número de crianças e adolescentes de até 15 anos</b>	<b>Número de jovens de 16 e 17 anos</b>	<b>Tipo de benefício</b>	<b>Valor do benefício</b>
<b>0</b>	<b>0</b>	<b>Não recebe benefício básico</b>	<b>-</b>
<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1 variável</b>	<b>R\$ 22,00</b>
<b>2</b>	<b>0</b>	<b>2 variáveis</b>	<b>R\$ 44,00</b>
<b>3</b>	<b>0</b>	<b>3 variáveis</b>	<b>R\$ 66,00</b>
<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1 BVJ</b>	<b>R\$ 33,00</b>
<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1 variável + 1 BVJ</b>	<b>R\$ 55,00</b>
<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2 variáveis + 1 BVJ</b>	<b>R\$ 77,00</b>
<b>3</b>	<b>1</b>	<b>3 variáveis + 1 BVJ</b>	<b>R\$ 99,00</b>
<b>0</b>	<b>2</b>	<b>2 BVJ</b>	<b>R\$ 66,00</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1 variável + 2 BVJ</b>	<b>R\$ 88,00</b>
<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2 variáveis + 2 BVJ</b>	<b>R\$ 110,00</b>
<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3 variáveis + 2 BVJ</b>	<b>R\$ 132,00</b>

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Uma questão importante que se coloca para reflexão diz respeito ao reduzido valor das transferências aos beneficiários. É certo que para muitas famílias esses benefícios representam a única renda disponível, sendo que sem ela poderiam estar em situação muito pior. No entanto, como conseguir retirar as famílias da condição de pobreza extrema e mudar a qualidade de vida delas, sendo que esses valores estão bem abaixo do salário mínimo (valor que é estipulado como mínimo para satisfação das necessidades básicas) estabelecido no país, sendo insuficientes para alcançar uma mudança na estrutura social. A lógica que permeia esse baixo valor dos benefícios é a perversa lógica neoliberal que aponta que um alto valor do benefício pode desestimular o indivíduo para o trabalho, o que não deve ocorrer de forma alguma, já que cada indivíduo deve ser capaz de se manter através do mercado.

Para receber o benefício do programa, as famílias precisam cumprir as condicionalidades nas áreas de educação, saúde e assistência social. Para isso, deve ser mantida para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos uma frequência escolar mínima de 85% mensal, e para os adolescentes de 16 e 17 anos, de 75%. Para crianças menores de 7 anos é exigido o acompanhamento do calendário de vacinação; deve haver o acompanhamento do pré-natal das gestantes, bem como o acompanhamento das nutrízes na faixa de 14 a 44 anos. Há também, como condicionalidade da assistência social, a

exigência da frequência aos serviços socioeducativos das crianças e adolescentes de até 15 anos que estão em risco ou foram retirados do trabalho infantil (BRASIL, MDS)<sup>12</sup>.

O Bolsa Família, assim como o Oportunidades, condiciona o recebimento do benefício monetário ao cumprimento de contrapartidas nas áreas de educação e saúde. Sendo que são verificados resultados positivos em relação a taxa de matrícula, como aumento da frequência escolar e diminuição da evasão. No entanto, os resultados não mostram mudanças efetivas em relação a melhoria dos níveis de aprendizado, o que está intimamente relacionado a questão da qualidade dos serviços prestados. É preciso que haja comprometimento do setor público com a oferta de serviços básicos de qualidade, para que realmente possa ocorrer a melhoria nas condições de vida dos beneficiários.

Os estados e os municípios são os responsáveis pelo monitoramento das condicionalidades. As famílias que as descumprirem sofrerão certos efeitos gradativos, que vão de advertência, suspensão até cancelamento do benefício. Ocorre da seguinte maneira<sup>13</sup>:

- Na primeira vez que ocorre o descumprimento a família recebe uma advertência, que não muda o recebimento do benefício;
- Na segunda vez, a família sofre uma sanção, sendo o benefício bloqueado por 30 dias, mas no mês seguinte é recebido acumulado;
- Na terceira vez, o benefício é suspenso por 60 dias;
- Na quarta vez, o benefício é suspenso por 60 dias, e a família fica sem receber;
- Na quinta vez, o benefício poderá ser cancelado.

Para as famílias beneficiárias do Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), a sanção para o primeiro descumprimento é advertência, para o segundo ocorre a suspensão do benefício por 60 dias. Já no terceiro registro de descumprimento a medida é o cancelamento desse benefício referente ao jovem<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> In: < [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades)> Acesso em: 27 de junho de 2009.

<sup>13</sup> In: < <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/advertencias-e-sancoes/>> Acesso em: 13 out.2009.

<sup>14</sup> In: < <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/advertencias-e-sancoes/>> Acesso em: 13 out.2009.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome define que o objetivo das condicionalidades

não é punir as famílias, mas responsabilizar de forma conjunta os beneficiários e o poder público, que deve identificar os motivos do não-cumprimento das condicionalidades e implementar políticas públicas de acompanhamento para essas famílias. (BRASIL, MDS)<sup>15</sup>

Mas será que esta responsabilização tem ocorrido de forma conjunta? O que se percebe, na realidade, é uma responsabilização dos beneficiários em ter que cumprir com as condicionalidades para receber o benefício, enquanto que não se observa mecanismos, de fato, de responsabilização do poder público em cumprir com seu papel.

Apesar do Ministério apontar que o objetivo das condicionalidades não é de punir, a ação de estabelecer efeitos (como advertência, suspensão e até cancelamento) para os descumpridores, pode gerar uma situação de constrangimento para o beneficiário, porque além de ter sido classificado como pobre, ainda deve cumprir certas obrigações para não ser punido com a perda do benefício. Portanto, o programa acaba não sendo reconhecido como um direito, uma vez que para receber o benefício, deve-se dar algo em troca, ou seja, cumprir com as regras estabelecidas.

O programa *Bolsa Família* quando foi criado tinha como meta alcançar 11 milhões de famílias. Quando o programa estava em plena expansão em 2004 a meta ainda não havia sido alcançada, o que só foi acontecer, segundo os registros administrativos do programa, em 2006 (SOARES; RIBAS; SOARES, 2009). Soares, Ribas e Soares (2009) indicam que, de 2006 a início de 2009, o programa não se expandiu mais, no entanto no início deste ano foi autorizada pelo presidente uma expansão de até 12,4 milhões de famílias.

Os mesmos autores consideram que o programa deveria aumentar seus benefícios a 15 milhões de famílias, uma vez que ao considerar a meta de 11 milhões não se leva em conta que a população vulnerável à pobreza é bem maior que a população pobre. Somado a isso, eles colocam, com base nos dados da Pnad, que o erro de inclusão indevida (incluir famílias não elegíveis) faz com que o PBF deixe sem o benefício 2 milhões de famílias altamente vulneráveis à pobreza.

Diante disso, esse aumento na cobertura não significaria um custo fiscal tão maior, uma vez que os programas de transferência de renda apresentam um peso na

---

<sup>15</sup> In: < [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades)> Acesso em: 12 out.2009.

renda total bastante reduzido (SOARES et al., 2007). De acordo com Soares, Ribas e Soares (2009) o aumento passaria de 0,35% do PIB para 0,47%, uma expansão que não “parece ser exorbitante dado o objetivo de finalmente atingir a meta de segurança de renda e alimentar para todos os brasileiros”. (SOARES; RIBAS; SOARES, 2009, p.27).

Soares, Ribas e Osório (2007) trazem dados interessantes em relação ao desempenho do *Oportunidades* e do *Bolsa Família* na seleção dos beneficiários de seus programas para o ano de 2004. Utilizaram-se dos indicadores de “erro de exclusão”, que é a razão entre o número de pobres não beneficiados pelo programa e o tamanho da população pobre (família que é elegível, mas se encontrava fora do programa) e do “erro de inclusão”, que é a razão entre o número de beneficiários que não são pobres e a quantidade de beneficiários (família que não é elegível e se encontrava dentro do programa).

Os indicadores utilizados pelos autores foram calculados, para o Brasil, a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-PNAD de 2004; e para o México, a partir da Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares-ENIGH de 2004.

TABELA 8

**Indicadores de desempenho do processo de seleção-Bolsa Família e Oportunidades. Brasil, México, 2004**

	<b>Erro de exclusão</b>	<b>Erro de inclusão</b>
Bolsa Família	59%	49%
Oportunidades	70%	36%

Fonte: Soares; Ribas; Osório, 2007  
Elaboração própria.

Os autores adotaram, segundo dados oficiais, como linha de pobreza para o México (ano de 2004) o valor de 909,71 pesos para as áreas urbanas e de 651,77 pesos para as rurais, enquanto que para o Brasil, no mesmo ano, foi adotado o valor foi de R\$ 100,00. Com os dados da tabela os autores mostram que o programa mexicano deixou de fora 70% da população elegível, enquanto o brasileiro apresentou uma menor percentagem, não atingindo 59% dos pobres. Já em relação a população não elegível incluída nos programas, o *Oportunidades* apresentou um erro bem menor (36%) contra 49% do *PBF*. Dessa forma, Soares, Ribas e Osório (2007) expõem que esses resultados

expressam uma dificuldade dos PTCRs em expandir a cobertura dos programas sem, contudo, piorar o desempenho na seleção dos beneficiários.

Portanto, observa-se que o princípio da focalização baseado em um critério de renda bem limitado e que está centrado no racionamento do gasto público, é perverso, pois ao se escolher pela expansão do programa pode acabar por incluir famílias à custa da exclusão de outras famílias que se encontram em situação pior. Um tipo de erro que não ocorreria se fossem incluídas todas as famílias, as que estão dentro dos critérios e as que se encontram acima da “linha” estabelecida, sendo que assim não haveria exclusão. Critérios de classificação da pobreza tendo por base a renda são muito limitados, uma vez que a pobreza é um fator multidimensional, em que determiná-la por uma certa quantia “x”, pode não refletir a realidade de vulnerabilidade das famílias.

#### **Capítulo IV: Reflexões acerca das características dos PTCRs: focalização e condicionalidades e sua relação com a garantia de direitos sociais**

Diante do quadro exposto ao longo deste trabalho, uma tendência marcante que se verifica na área social em tempos de neoliberalismo, é a subordinação das políticas sociais aos ditames da política econômica (de estabilidade macroeconômica e de geração de superávit primário para pagamento de juros da dívida pública e privada). Com isso, para reduzir déficits e pagar a dívida, recorreram a cortes nos gastos públicos (principalmente os sociais) com vistas a retirar do Estado seu papel de garantidor de políticas sociais de caráter universal.

Os cortes nos gastos sociais foram determinados em acordos assinados com o Fundo Monetário Internacional, com base no ideário neoliberal, com a justificativa de que eram excessivos, que desperdiçavam recursos e, além disso, colocavam que os gastos sociais eram os motivadores da crise fiscal do Estado, que atingiu diversos países na década de 1990. A origem verdadeira da crise, como aponta Soares (2001), estava na dívida contraída pelos países junto aos organismos internacionais. Assim, utilizaram-se dessa justificativa para desmontar as políticas sociais, rumo a diminuição e até negação dos direitos garantidos por elas.

Dessa forma, tem-se uma retração estatal na área social, por meio do desfinanciamento de políticas e programas pelo Estado, pelo crescimento das instituições privadas no fornecimento de serviços, bem como pela precarização dos serviços públicos. O intuito é reestruturar as políticas tendo por base um processo de descentralização, privatização e focalização das políticas sociais em situações de pobreza extrema ou de “vulnerabilidade social”, como afirmam os documentos institucionais. Esses processos consistem em descentralizar as funções e serviços do Estado, em passar para o âmbito privado a provisão dos serviços e em focalizar a atenção pública nos mais pobres com políticas restritivas e de caráter emergencial.

Tendo em vista a adoção desses preceitos neoliberais, o que tem ocorrido é a crescente mercantilização das políticas sociais, ou seja, a transformação de serviços sociais básicos em mercadorias. Assim, observa-se uma negação ou redução da intervenção estatal, com favorecimento do livre mercado, de modo que muitos serviços sociais passam a ser vendidos no mercado, como mercadoria. A ideia predominante é a

de que os indivíduos devem ser capazes de prover suas necessidades através do mercado, ficando apenas a cargo do Estado a prestação de serviços aos considerados “incapazes” para o trabalho. Deste modo, prevalece o privado em detrimento do público e o indivíduo em detrimento do coletivo, com indicação de que cada um deve pagar pelo serviço que precisa.

A partir desses duros ataques a área social desenvolveu-se outra consequência perversa neste âmbito que é a desresponsabilização do Estado em garantir direitos sociais em favor da regulação dos serviços pelo mercado. Uma vez que o mercado tem por norte uma visão meritocrática e privatista, ele acaba por suprimir a noção de direitos sociais (universais), que deveriam ser materializados pelas políticas sociais a cargo do Estado, incentivando a adoção dos direitos individuais, em que se valoriza o mérito em detrimento da justiça distributiva (COUTINHO, 1997; PEREIRA, 2008; VIEIRA, 2009). Ocorre, assim, um descomprometimento do Estado para com a proteção social dos cidadãos.

Os direitos sociais, tão violados pelos ajustes econômicos, constituem - juntamente com os direitos políticos e os direitos civis - os direitos de cidadania. Esta é definida pela autora Manzini-Covre (2006, p.11) como:

o próprio direito à vida no sentido pleno. Trata-se de um direito que precisa ser construído coletivamente, não só em termos de atendimento às necessidades básicas, mas de acesso a todos os níveis de existência, incluindo o mais abrangente, o papel do (s) homem (s) no Universo.

A autora ainda aponta que para a efetivação desses direitos, eles não podem ser desvinculados, mas devem existir interligados em uma relação de reciprocidade. Portanto, percebe-se que para a realização da cidadania os indivíduos devem ter seus direitos sociais - resultantes da luta histórica da classe trabalhadora e que “dizem respeito ao atendimento das necessidades humanas básicas” (MANZINI-COVRE, 2006, p.14) como alimentação, habitação, educação e saúde - respeitados e garantidos pelo Estado.

Contudo o que se verifica é que esses direitos, frutos de mobilizações e conflitos pela luta de condições mais justas e igualitárias, têm sofrido desmontes sucessivos com a adoção das políticas de cunho neoliberal. Quando a ideia predominante é a de que os indivíduos são os responsáveis pelo seu próprio destino, devendo ser capazes de

garantirem sua sobrevivência pelo mercado, os direitos acabam por serem vistos como doações de um Estado muito protetor (que deve ser abolido).

Assim, com o predomínio da ideologia capitalista voltada para a rentabilidade econômica, ocorre a construção da “cidadania que desenha a desigualdade” (MANZINI-COVRE, 2006, p.27). Mas será que se pode nomear de cidadania medidas tão regressivas para a maior parte da população?

Em presença desses pensamentos é que Coutinho (1997) indica que a ampliação da cidadania se choca com a lógica do capital, afirmando a incompatibilidade entre a constituição de uma cidadania plena e a lógica capitalista. Uma vez que esta se volta para a ampliação da máxima taxa de lucro dos capitalistas, ela vai na contra-mão de permitir que todos os indivíduos se apropriem dos bens produzidos socialmente. Portanto, como se garante cidadania a todos os indivíduos em uma sociedade de classes, em que muitos são explorados e poucos são os que detêm as riquezas produzidas?

Ante isso, Pereira indica qual é o objetivo da ótica capitalista neoliberal em relação aos direitos sociais duramente conquistados pelos trabalhadores:

no bojo da reestruturação da política social, sob a égide do neoliberalismo, os direitos sociais (como um ingrediente básico da justiça distributiva) deixam de ser uma referência mestra para darem lugar ao mérito individual... (PEREIRA, 2008, p.197).

Portanto, a ótica até então predominante de que o Estado deveria ser o garantidor dos direitos sociais (fundamentados na justiça e na igualdade) é destruída pelos ideais neoliberais e substituída pela ótica racional do mercado, a qual vê nos direitos sociais custos e ônus que devem ser eliminados para se alcançar a propalada estabilidade econômica (TELLES, 1999; PEREIRA, 2008).

Neste contexto de cortes nos gastos públicos sociais, de crescimento do setor privado na provisão de serviços e de expansão de políticas sociais compensatórias e focalizadas, é que ocorreu a expansão dos programas de transferência condicionada de renda. E como foi visto nos capítulos anteriores, essa expansão coincidiu com as contra-reformas realizadas na previdência social e com as duras transformações do mercado de trabalho.

Dessa forma, estes programas se tornaram para os governantes a solução para o enfrentamento dos problemas sociais, expressos principalmente pela pobreza e pela desigualdade social que afetam um grande contingente populacional, como pôde ser

visto nos casos do Brasil e do México. O que se percebe é o estabelecimento desses PTCRs como principal modalidade de proteção social na atualidade direcionada a população em situação de pobreza e pobreza extrema.

Os programas têm como premissa maior o combate da pobreza extrema, para tanto, assumem um caráter focalizado e seletivo, baseando-se em condicionalidades que devem ser cumpridas pelos beneficiários a fim de quebrar o ciclo de reprodução intergeracional da pobreza. Os PTCRs vão na direção de minimizar o quadro já instalado e não de prevenir que a situação chegue a miséria absoluta. Dessa maneira, as políticas sociais assumem cada vez mais um aspecto compensatório, próprio da lógica capitalista para lidar com a questão social, não sendo, assim, reconhecidas como direitos pela população (BEHRING, 2008; BOSCHETTI, 2008; RODRIGUES, 2008; MIOTO, 2008).

Com isso, há vários aspectos que devem ser problematizados e pensados quando se trata dos programas de transferência condicionada de renda, principalmente quando se trata das duas características marcantes e definidoras dos programas: a focalização e as condicionalidades. Essas duas categorias são alvos de muitos debates e problematizações no âmbito das políticas sociais. Contudo, é importante ressaltar que não faz parte deste trabalho esgotar essa discussão, e sim trazer reflexões quanto as características desses programas e sua relação com a garantia dos direitos sociais.

Um dos aspectos mais marcantes e defendidos pelos programas de transferência condicionada de renda, orientados pelo ideário neoliberal, é a focalização na pobreza extrema. Assim, a tendência que se nota não é de identificar grupos particulares com o objetivo de melhor atendê-los, mas a justificativa se centra na defesa da otimização do gasto social, em alocar os recursos de forma eficiente em determinada população selecionada.

Isso se deu pela difusão realizada pelos organismos multilaterais da ideia de que este é o “enfoque mais eficiente e racional de alocação de recursos escassos” (PEREIRA, 2003, p.02). Como aponta Theodoro e Delgado (2003), o argumento financeiro acaba sendo o principal norteador, transferindo o debate da política “da ótica do direito para uma ótica do gasto social” (p.122).

Com a focalização acaba ocorrendo uma fragmentação da população pobre, uma vez que não se consegue alcançar a totalidade da população nesta situação, deixando

uma parcela da população em situação de “vulnerabilidade”. Um fator que também contribui para essa fragmentação é o critério de elegibilidade centrado na renda, que além de ser restritivo, é insuficiente para qualificar a pobreza, um fenômeno multidimensional (SILVA, 2007).

Por ter a focalização como uma característica fundante, é difícil pensar nestes programas como garantidores de direitos sociais amplos, já que o acesso ao direito está limitado aos que se encontram em uma situação de necessidade, sendo esta determinada por um critério de renda estabelecido (BOSCHETTI, 2006; SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008).

Além desse princípio orientador, os programas de transferência condicionada de renda são marcados por mecanismos de controle, os quais se materializam em testes de meio, como forma de comprovação da situação de pobreza, e no cumprimento de condicionalidades (co-responsabilidades ou contrapartidas) impostas aos beneficiários pelos governantes para terem acesso a serviços sociais básicos, o que acaba por gerar estigmas (PEREIRA; STEIN, 2003). Os beneficiários acabam tendo que assumir, por meio de “contratos”, que irão cumprir com certas responsabilidades como condição para o recebimento do benefício.

As condicionalidades impostas para o recebimento da transferência monetária são reconhecidas pelos formuladores dos programas como meios de se incentivar demandas por serviços básicos (como educação e saúde), como também forma de se assegurar o acesso das famílias a esses serviços, com vistas ao rompimento do ciclo intergeracional da pobreza. Contudo, intervenções só do lado da demanda não produzem os resultados esperados, ou seja, obrigar a frequência escolar e a participação de atividades nos postos de saúde não é o bastante para mudar a situação das futuras gerações (IPEA, 2008; SOARES; RIBAS; OSÓRIO, 2007).

Diante disso, faz-se necessário que ocorra uma melhoria na qualidade da oferta dos serviços, que ocorra investimentos, como também a expansão desses serviços (IPEA, 2008; SOARES; RIBAS; OSÓRIO, 2007). É muito complicado querer mudar o comportamento das famílias e exigir a participação delas se não são oferecidas condições mínimas para que esta participação se efetive, como o fornecimento de serviços de qualidade e na quantidade necessária para que mudanças efetivas nas famílias possam ser vistas realmente.

Silva (2007), ao pensar o PBF, aponta um problema que é a questão da insuficiência (qualitativa e quantitativamente) dos serviços sociais básicos voltados a atender as necessidades dos beneficiários do programa. Diante disso, a autora coloca que as condicionalidades teriam que ser postas ao Estado, para que este expandisse e democratizasse serviços básicos de boa qualidade, disponibilizando-os a todos, não havendo necessidade de obrigatoriedade e de imposição. Se as condicionalidades fossem assim concebidas, “ao contrário de restrições, imposições ou obrigatoriedades, significariam ampliação de direitos sociais” (SILVA, 2007, p.1436).

O que se observa é que os direitos básicos (como educação, saúde, assistência social) acabam ficando subordinados a certas regras contratuais, as quais estabelecem as contrapartidas das famílias beneficiárias (PEREIRA, 2003). O acesso dessa população aos direitos sociais resulta da situação de pobreza e do vínculo com o programa, sendo garantidos enquanto há permanência no mesmo. Diante disso, Stein (2005) indica que considerar a condicionalidade como forma de acesso a direitos é um equívoco, uma vez que o que permitiu a população beneficiária do programa se tornar elegível foi a negação do direito a esta mesma população.

Uma vez que ao não ter seus direitos sociais - que estão voltados a garantia das condições básicas de sobrevivência - atendidos através das políticas sociais e dos serviços básicos, a população pobre já teve seu direito ferido. Primeiro porque se encontra em situação de carência, não tendo suas necessidades atendidas, e segundo porque o acesso aos programas se dá não pela condição de direito de cidadania, mas pela comprovação de que este não foi garantido.

Uma questão que se coloca quando se exigem as contrapartidas é a da perda da noção de direito à sobrevivência digna independente de qualquer mérito, ou seja, é o rompimento do princípio da não condicionalidade próprio do direito social. Mas há visões que não vêem as condicionalidades como uma negação de direitos, mas sim uma maneira de tornar possível o acesso a outros direitos (como à educação e à saúde). Sendo que acreditam também que a exigência das contrapartidas, se voltadas para darem autonomia as famílias, podem significar afirmação de direitos (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008).

Outro ponto que marca a reflexão dos PTCRs apontado por Fonseca (2006) é o fato de que no caso da saúde trata-se de oferecer uma atenção básica (atenção materno-

infantil) que não funciona como uma porta de entrada para outros níveis mais complexos de atenção. Há também situações de famílias pobres que vivem em locais em que não há ofertas desses serviços, e assim acabam ficando fora do programa, sofrendo uma dupla penalização.

Ainda em relação às condicionalidades, alguns também mencionam que elas impõem custos adicionais aos programas, sendo o maior deles o investimento em mecanismos de monitoramento. Além disso, as contrapartidas podem permitir corrupção por parte dos gestores que verificam seu cumprimento (como por exemplo a cobrança de alguma quantia para dizer que a família está cumprindo com as condicionalidades), como também podem gerar custos aos beneficiários na sua realização (BRAUW; HODDINOTT, 2008).

Dessa forma, faz-se necessário avaliar a relação entre custo-benefício dessas condicionalidades, e o quão elas são realmente necessárias para o êxito da ruptura da reprodução da pobreza. O fato de elas existirem ou não é o que verdadeiramente condiciona o comportamento das famílias pobres em relação a utilização dos serviços de saúde e de educação? Se elas não existissem, as famílias não buscariam esses serviços para a melhoria do seu bem-estar?

Estudos oficiais indicam que os programas de transferência de renda podem gerar impactos positivos. No caso do *Oportunidades* foi verificado aumento do nível de consumo das famílias, aumento do uso de serviços de saúde para vacinação, redução do trabalho infantil e aumento da frequência escolar das crianças e adolescentes (SEDESOL, 2008). Já no programa *Bolsa Família* foram verificadas melhorias na alimentação dos integrantes da família, ocorreu a dinamização da economia dos municípios, bem como também apresentou crescimento da frequência escolar e diminuição da evasão (SOARES; RIBAS; OSÓRIO, 2007; IPEA, 2008).

O presente trabalho não nega que essas melhorias possam ocorrer, mas em que medida pode-se assegurar que elas derivam das condicionalidades e da focalização? O que também se questiona aqui é o limite desses programas em transformar a estrutura concentradora de renda dos dois países, bem como de não conseguirem retirar as famílias da pobreza, que consiste no principal objetivo desses programas (o combate da pobreza). Além do mais, deve-se questionar o fato dos PTCRs se assentarem na lógica da racionalidade técnica do gasto público, em que se delimita quem tem direito ou não,

anulando o princípio dos direitos sociais (IVO, 2009; BOSCHETTI, 2007; SOARES; RIBAS; OSÓRIO, 2007).

Conforme observado no capítulo anterior, ocorreu uma redução da desigualdade nos dois países analisados, sendo que entre as causas estão os PTCRs, mas não se percebeu uma orientação no sentido de elevar significativamente o nível de vida das famílias beneficiárias. A atenção esteve mais centrada em ajudar as famílias a sobreviverem na situação de privação. Dessa forma, verifica-se que esses programas de transferência de renda até podem melhorar a situação de vida dos beneficiários, mas não os retiram da situação de privação em que vivem.

Diante do exposto, pode-se dizer que as políticas focalizadas que limitam suas prestações a critérios de renda acabam por estigmatizar seus beneficiários, uma vez que não estão fundamentadas no princípio da não condicionalidade, o qual é garantidor do status de direito (PEREIRA, 2003). A situação de pobreza por si só gera estigma pelo fato de trazer a público que o indivíduo não foi capaz de se garantir no livre mercado. Somado a isso, as condicionalidades dos programas colocam para as famílias pobres que para ter o direito de receber aquele benefício monetário, elas devem dar algo em troca.

Ante isso, Theodoro e Delgado (2003) mostram que os mecanismos de transferência de renda para os mais vulneráveis são importantes, mas o combate da pobreza não pode se centrar só neste tipo de política, além de não ser papel exclusivo da política social reduzir a pobreza, sendo uma tarefa mais ampla, que inclui um novo regime fiscal e tributário.

Dessa forma, não se pode negar a importância da transferência de renda para as famílias beneficiárias diante da realidade em que vivem, pois muitas vezes, o benefício é a única renda disponível. No entanto, para que se mude a situação de pobreza dessas famílias e para que os programas deixem de cumprir uma função meramente compensatória é necessário que se articule estes programas de enfrentamento da pobreza a uma política econômica de redistribuição de riqueza, bem como a uma política geradora de emprego e renda (SOARES et al, 2007; SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008).

Segundo Stein (2005) “a superação da pobreza extrema não pode colocar-se como única, no contexto das políticas sociais e, tão pouco, a política social pode ser

responsabilizada, isoladamente, por tamanho desafio” (p.378). Portanto, é necessário que se modifique o modelo de distribuição da riqueza socialmente produzida, que se invista em políticas estruturais e em políticas de cunho preventivo, não ocorrendo a substituição de políticas universais por políticas compensatórias e focalizadas.

Para tanto, é de extrema importância que não ocorra o predomínio da lógica da rentabilidade econômica em detrimento das políticas sociais (meios que garantem e concretizam os direitos sociais), mas é necessário que haja a articulação entre essas políticas. Os programas de transferência de renda não devem ser (e nem são) o único caminho possível de políticas sociais aos mais pobres. Faz-se necessário a criação de uma rede mais ampla de proteção social que garanta, de fato, os direitos sociais, em que as transferências de renda até possam fazer parte dessa rede, mas que não constituam o único meio de proteção social voltado a população pobre.

## Considerações Finais

O desenvolvimento dos sistemas de proteção social, mesmo que intimamente relacionado aos interesses do capitalismo, significaram muitas conquistas no campo social, sendo que por meio de muita luta, as políticas sociais foram instituídas e direitos foram conquistados. Com a instituição desses sistemas consolidou-se uma forma de segurança não mais centrada apenas na responsabilidade individual em lidar com os riscos sociais, mas como esforço conjunto da sociedade. Em vista disso, observou-se que a instituição dos sistemas de seguridade social latino-americanos ocorreu como meio de designar a intervenção do Estado tanto nas relações econômicas, como nas sociais.

No entanto, o pensamento neoliberal que varreu a América Latina em fins da década de 1980, acentuando-se na década de 1990, pregava que a raiz das crises da política econômica dos países estava na proteção social garantida pelo Estado. Diante disso, foi propagada a ideia de que ajustes estruturais deveriam ser implementados pelos países para superar a crise, tendo por objetivo reduzir a atuação do Estado a favor do fortalecimento do mercado, reconhecido como a esfera da eficiência.

Dessa forma, os direitos sociais que foram duramente conquistados são apontados como obstáculos ao crescimento econômico e fonte de custos, devendo, portanto, ser reduzidos, e até eliminados. Com esse pensamento vigente, tem ocorrido “reformas” nos sistemas de seguridade social, em direção a privatização, como também intensos ataques ao mercado de trabalho, rumo a sua flexibilização e precarização.

Na verdade, o que se observa são contra-reformas (BEHRING, 2003) direcionadas aos sistemas de previdência, uma vez que responsabilidades do Estado são entregues ao mercado, desmantelando direitos garantidos, em direção à privatização dos sistemas. Com os ajustes adotados, o México viu seu sistema público de previdência ser substituído por um privado baseado em contas individuais. Já o Brasil não passou por uma “reforma” tão drástica, mas desde a contra-reforma, de 1998, as conquistas dos trabalhadores têm sofrido diversas investidas com o intuito de restringir direitos, de estimular a permanência do trabalhador no mercado de trabalho por mais tempo e ainda de incentivar o sistema de previdência complementar privada.

As contra-reformas na previdência social dos dois países têm mostrado um retrocesso no que já havia sido alcançado, uma vez que com a privatização e o desmantelamento das várias conquistas, caminha-se na direção de delegar aos próprios trabalhadores que zelem por seu bem-estar. Portanto, prega-se um fortalecimento da lógica do seguro individual, pela via do mercado, em detrimento da seguridade universal, garantida pelo Estado.

Nesse contexto de ofensiva neoliberal, os ajustes econômicos formaram um cenário, como indica Soares (2003), de muitos desajustes sociais para os países que os adotaram, atingindo sobremaneira os países da “periferia” do capitalismo, como Brasil e México. Assim, não se resolveram antigos problemas, e ainda outros foram agravados, como elevação do desemprego, precarização das relações de trabalho e grande aumento da pobreza (que atingiu ampla parcela da população).

Em vista do aumento do contingente da população pobre e extremamente pobre nos países da América Latina, como também pelo fato das contra-reformas terem deixado ampla parcela da população sem proteção social, a saída encontrada pelos governos (sob orientação dos organismos internacionais) para minorar os efeitos dos ajustes tem sido a expansão de programas focalizados.

A tendência verificada é de instituição de programas de transferência de renda como modalidade de proteção social nos países da América Latina (BOSCHETTI, 2007). Os programas se caracterizam por serem seletivos, focalizados na extrema pobreza, que repassam montantes reduzidos, além de exigirem contrapartidas dos beneficiários para terem acesso ao benefício monetário.

Os programas de transferência condicionada de renda, baseados em limitados critérios de renda para acessá-los, estão sendo construídos tendo em vista a lógica neoliberal do gasto racional e eficiente, em detrimento de uma real proteção social da população. Portanto, esses programas não têm permitido uma alteração na estrutura concentradora de renda dos países, não conseguindo retirar a população da situação de pobreza em que se encontra.

Dessa forma, as transformações provocadas pelas políticas de ajustes de orientação neoliberal sob forte influência dos organismos internacionais, tanto nos sistemas de seguridade social, como no mercado de trabalho, do Brasil e do México, contribuíram significativamente para a expansão de programas de transferência

condicionada de renda. No entanto, não se pode negar a importância da transferência de renda para as famílias em situação de pobreza, mas o que se discute é a estrutura desses programas centrados na focalização e em condicionalidades, as quais acabam por contribuir para a perda da noção de direitos. Além do fato desses programas estarem se constituindo na única estratégia de proteção social a esta população na atualidade, indo, assim, em direção contrária a instituição de uma proteção pública universal e ampliadora de direitos.

## Referências Bibliográficas

AGUIAR, Marcelo. Educação e oportunidades: o exemplo mexicano. Brasília: Missão Criança, 2006, p.9-80.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.p.9-38.

BEHRING, Elaine. Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008. p.44-63.

BORÓN, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.p.63-138.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social na América Latina após o Dilúvio Neoliberal. In **Observatório da Cidadania - Relatório 2007**. Ibase, Rio de Janeiro, 2007, v. 11, p. 91-98, 2007. Disponível em: <<http://www.ibase.br/userimages/seguridade1.pdf>> Acesso em: 27 de agosto de 2009.

BOSCHETTI, Ivanete. A seguridade social na América Latina. In: **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 174-195.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social e Trabalho, paradoxo na construção das políticas de previdência e Assistência social no Brasil. Brasília: Letras Livres, 2006.p.1-98.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.p.131-137.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Programa Bolsa Família. Disponível em:< <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>>.

BRAUW, Alan de; HODDINOTT, John. **As Condicionalidades São Necessárias em um Programa de Transferência Condicionada?** Evidências do PROGRESA/México. IPC, 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCOnePager64.pdf>> Acesso em: 16 out.2009.

CABRAL, Maria do Socorro Reis. As Políticas Brasileiras de Seguridade Social: Previdência Social. In.:Capacitação em Serviço Social e Política Social, módulo 3, 2000.

CALCAGNO, Alfredo F. Ajuste estrutural, custo social y modalidades de desarrollo en América Latina. In: El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas, CLACSO, 2001.p.75-98. Disponível em : <<http://168.96.200.17/ar/libros/sader/cap04.pdf>> Acesso em: 28 de agosto de 2009.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Crise e Desregulação do Trabalho no Brasil. Brasília: IPEA, 2001. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_2001/td-814.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td-814.pdf)> Acesso em: 08 de junho de 2009.

CEPAL. Comissão Econômica para América Latina e o Caribe. **Panorama Social de America Latina, 2004**.p.55-63.

CEPAL. Comissão Econômica para América Latina e o Caribe. **Panorama Social de America Latina, 2006**.

CEPAL. Comissão Econômica para América Latina e o Caribe. **Panorama Social de America Latina, 2008**.p.103-112.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Los Programas de Transferencias con Corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias. In: **Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana**. México: SEDESOL, 2006.p.21-62.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando; PABLO, Villatoro. México: El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. In: **Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana**, 2006.p.21-84.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Notas sobre cidadania e Modernidade**. Praia Vermelha Estudos de Política e Teoria Social. UFRJ/ PPGESS – Vol 1. N° 1, 1997.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. Uma perspectiva transatlântica da política de privatização latino-americana. In: A reforma da previdência na América Latina/ organizadora Vera Schattan P. Coelho. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, p.13-26.

FALEIROS, Vicente de Paula. “Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil”. In: ABEPSS, CFESS E CEAD-UnB, Capacitação em Serviço Social. Modulo 3. Brasília, 2000, p.41-55.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p.110-132, p.158-168.

FILGUEIRA, Fernando. *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*. CEPAL: Riscos e proteção Social na América Latina. Santiago do Chile, 2007.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. **Família e política de renda mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.p.91-120.

FONSECA, Ana. **Los sistemas de Protección social en América Latina**: Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas. Nueva York, 2006. Disponível em: <<http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso/pdf/fonseca.pdf>> Acesso em: 11 de agosto de 2009.

HOUTART, François. El sentido de la “lucha contra la pobreza” para el neoliberalismo. In: CARVALHO, Denise B.B.de; DINIZ, Debora; STEIN, Rosa Helena; SOUZA, Perci Coelho de (Org.): **Política social, justiça e direitos de cidadania na América Latina**. Brasília: UnB, 2007.p.95-109.

IPEA. Boletins de Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº 13, edição especial, 2007.p.45-54; p.77-82. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_13/BPS\\_13\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_13/BPS_13_completo.pdf)> Acesso em: 03 out.2009.

IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº 15. Assistência social e segurança alimentar. In: **Acompanhamento de políticas e programas governamentais**, 2008. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_15/04\\_assistenciasocial.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_15/04_assistenciasocial.pdf)> Acesso em: 28 de agosto de 2009.p.60-63.

IVO, Anete Brito Leal. La agudización del conflicto distributivo en la base: el nuevo tratamiento de la política social focalizada. In.: **Retos para la integración social de los pobres en América Latina**. CLACSO, 2009. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/barba/07brito.pdf>> Acesso em: 28 de agosto de 2009.

LUSTIG, Nora Claudia; SZÉKELY, Miguel. **México**: Evolución económica, pobreza y desigualdad, 1997.p.1-6; p.15-16. Disponível em: <<http://www.iadb.org/sds/doc/877spa.pdf>> Acesso em: 21 de agosto de 2009.

MANZINI COVRE, Maria de Lourdes. **O que é cidadania**. 15 reimpr.. São Paulo: Brasiliense, 2006.

MESA-LAGO, Carmelo. A reforma estrutural dos benefícios de seguridade social na América Latina: modelos, características, resultados e lições. In: A Reforma da Previdência Social na América Latina. Organizadora Vera Schattan P. Coelho. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2003.

MESA-LAGO, Carmelo. Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social. CEPAL. Serie Financiamiento del desarrollo n° 144 .Santiago de Chile, março de 2004. Disponível em:<<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/15404/lc12090e.pdf>> Acesso em: 22 maio 2009.

MÉXICO. Secretaría de La Presidencia. Seguridad Social. Dirección General de Estudios Administrativos. México, 1976, p.37-46 e 101-110.

MÉXICO. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social- CONEVAL. **Informe Ejecutivo de Pobreza México 2007**. Disponível em: < [http://www.coneval.gob.mx/contenido/info\\_public/1778.pdf](http://www.coneval.gob.mx/contenido/info_public/1778.pdf) > Acesso em: 18 dez.2009.

MÉXICO. Primer Informe de Gobierno, 2007. Disponível em: < [http://primer.informe.gob.mx/2.4\\_SISTEMA\\_NACIONAL\\_DE\\_PENSIONES/](http://primer.informe.gob.mx/2.4_SISTEMA_NACIONAL_DE_PENSIONES/)> Acesso em: 01out.2007.

MÉXICO. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND). Igualdad de oportunidades. Disponível em:<<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/igualdad-de-oportunidades.html>> Acesso em: 04out.2009.

MÉXICO. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND). Superación de la pobreza, 2007. Disponível em: < <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/igualdad-de-oportunidades/superacion-de-la-pobreza.html>> Acesso em: 01set.2009.

MÉXICO. Segundo Informe de Gobierno, 2008. Disponível em: <[http://segundo.informe.gob.mx/informe/PDF/ECONOMIA\\_COMPETITIVA\\_Y\\_GENERADORA\\_DE\\_EMPLEOS/M137-141.pdf](http://segundo.informe.gob.mx/informe/PDF/ECONOMIA_COMPETITIVA_Y_GENERADORA_DE_EMPLEOS/M137-141.pdf)> Acesso em: 17 set.2009.

MÉXICO. Superación de al pobreza. In: **Segundo Informe de Gobierno**, 2008. Disponível em:<[http://segundo.informe.gob.mx/informe/PDF/IGUALDAD\\_DE\\_OPORTUNIDADES/M293-311.pdf](http://segundo.informe.gob.mx/informe/PDF/IGUALDAD_DE_OPORTUNIDADES/M293-311.pdf)> Acesso em: 25set.2009.

MÉXICO. **Guia Rápida de los Programas de Desarrollo Social**. México: SEDESOL, 2009.p.48. Disponível em: < <http://www.oportunidades.gob.mx/index.html>> Acesso em: 07 out.2009.

MÉXICO. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social- CONEVAL. Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, 2009.p.19-21. Disponível em: < [http://www.coneval.gob.mx/contenido/med\\_pobreza/6793.pdf](http://www.coneval.gob.mx/contenido/med_pobreza/6793.pdf)> Acesso em: 11 jan.2010.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Família e políticas sociais. . In: **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.p.130-148.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. **Panorama Laboral 2008**: America Latina y el Caribe, 2009. p.87-121.

PEREIRA, Potyara A. P. **A Assistência Social na Perspectiva dos Direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996. p.33 a 57.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P.; STEIN, Rosa Helena. Assistência Social no contexto das políticas públicas: Focalização vs Universalização na integração de programas e projetos sociais. Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Política Social (NEPPoS/CEAM/UnB). Série Política Social em Debate. Ano XVII, vol. 9, dez. 2003.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Porque também sou contra a focalização das políticas sociais. Texto de circulação restrita, de 28/04/2003.

PEREIRA, Potyara A. P. Política Social: Temas e Questões. São Paulo: Cortez, 2008.p.192-202.

POCHMANN, Marcio. Rumos da política do trabalho no Brasil. In.: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita (Org.) **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2006.p.23-40.

RODRIGUES, Marlene Teixeira. Equidade de gênero e transferência de renda-reflexões a partir do Programa Bolsa Família. . In: **Política Social no Capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.p.220-241.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Renda mínima e reestruturação produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p.1429-1439, dez. 2007 . Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232007000600006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000600006&lng=en&nrm=iso)> Acesso em: 03 maio 2009.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 4. ed., rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2008.

SEDESOL. Oportunidades, um programa de resultados. México, 2008. Disponível em: < [http://www.oportunidades.gob.mx/Wn\\_Publicaciones/index.html](http://www.oportunidades.gob.mx/Wn_Publicaciones/index.html)> Acesso em: 07 out.2009.

SEDESOL. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. In: **Guía Rápida de los programas de desarrollo social**. México, 2009.p.55-57. Disponível em: < <http://www.oportunidades.gob.mx/index.html>> Acesso em: 07 out.2009.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro.. **O Desastre social**. São Paulo: Record, 2003.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.p.24-151.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. Os custos sociais do ajuste neoliberal no Brasil. In: **El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas**, 2001.p.171-185. Disponível em: < <http://168.96.200.17/ar/libros/sader/cap08.pdf>> Acesso em: 28 de agosto de 2009.

SOARES, Sergei et al. **Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México**: impactos sobre a desigualdade. Texto para discussão nº1293. IPEA, RJ, julho 2007. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1293.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1293.pdf)> Acesso em: 28 de agosto de 2009.

SOARES, Sergei; RIBAS, Rafael Perez; SOARES, Fábio Veras. Focalização e Cobertura do programa Bolsa-Família: Qual o significado dos 11 milhões de famílias? IPEA, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em:< [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1396.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1396.pdf)> Acesso em: 28 de agosto de 2009.

SOARES, Fábio Veras; RIBAS, Rafael Perez; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. **Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família**: uma Comparação com Programas de Transferência Condicionada de Renda de outros Países. IPC, 2007. Disponível em:< <http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCEvaluationNote1.pdf>> Acesso em:16 out.2009.

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

TELLES, Vera Soares. **Direitos Sociais**: afinal, do que se trata? Belo Horizonte: UFMG, 1999.p.77-105;169-194.

THEODORO, M.; DELGADO, G. Política Social: universalização X focalização - subsídios para o debate, Políticas sociais - acompanhamento e análise, IPEA, Rio de Janeiro, p. 122-126, ago. 2003. Disponível em:< [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_07/ensaio3\\_Mario.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_07/ensaio3_Mario.pdf)> Acesso em: 19 abril 2009.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.p.102-116; 130-146.

WEISSHEIMER, Marco Aurelio. **Bolsa Família**: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006. 160p.