



PROTEÇÃO SOCIAL E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

Maria Ozanira da Silva e Silva¹

Valéria Ferreira Santos de Almada Lima²

Berenice Rojas Couto³

Carola Carbajal Arregui⁴

Mónica de Martino Bermúdez⁵

PROPOSTA DA MESA TEMÁTICA COORDENADA

A Mesa Coordenada proposta objetiva socializar resultados parciais do projeto de pesquisa **PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA NA AMÉRICA LATINA**: estudo comparado - Bolsa Família (Brasil), Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares – AFAM – P.E. (Uruguay) y Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (Argentina). Esse projeto encontra-se em desenvolvimento por equipes de pesquisadores do Brasil, Uruguai e Argentina, com o financiamento da CAPES e do CNPq, envolvendo cinco programas de pós-graduação: Programas de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão/Brasil; Programa de Pós-

¹ Doutora em Serviço Social; professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão; coordenadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP) da mesma Universidade e pesquisadora, nível IA, do CNPq.

² Doutora em Políticas Públicas; professora e vice-coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão; membro do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP).

³ Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Brasil(2003) Professor titular da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul , Brasil. Coordenadora da Área de Serviço Social e Economia Doméstica - Capes;

⁴ Doutora, Pontifícia Universidade de São Paulo (PUC/SP). É pesquisadora da Coordenadoria de Desenvolvimento e Estudos de Projetos Especiais da PUCSP.

⁵ É doutora em Ciências Sociais; professora titular e pesquisadora do Departamento de Trabalho Social da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade da República – Montevideu – Uruguai. Pesquisadora Ativa Nível II da Agencia Nacional de Investigación e Inovação.



Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/Brasil; Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul/Brasil; Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de La Republica/Uruguay; Mestrado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires da Argentina, sob a coordenação geral do primeiro. Na mesa será apresentada uma contextualização socioeconômica e política da conjuntura latino-americana e caribenha que permitiu o surgimento, o desenvolvimento e a prevalência na atualidade de Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) enquanto estratégia recorrente para a proteção social no enfrentamento da pobreza no Continente. Será uma contextualização socioeconômica e política dos PTRC na América Latina e Caribe; uma caracterização e análise problematizadora dos programas que se encontram em implementação na atualidade, acrescentando-se uma configuração dos três programas indicados para um estudo comparado.



PANORAMA GERAL DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA AMÉRICA LATINA E CARIBE¹

Maria Ozanira da Silva e Silva²

RESUMO: O artigo, referenciado em estudo exploratório, tem como objetivo contextualizar e traçar um panorama geral dos Programas de Transferência de Renda (PTRC) em implementação na América Latina e Caribe. Desenvolvendo uma problematização geral sobre esses programas, procura-se indicar traços fundamentais, destacando contribuições e fragilidades estruturais para o alcance do objetivo central que é o enfrentamento da pobreza e da extrema pobreza. A busca de informações foi centrada nos sites dos programas e em alguns documentos, permitindo destacar a importância desses programas no campo da proteção social não contributiva no âmbito das políticas sociais no Continente.

PALAVRAS-CHAVES: Pobreza, programas de transferência de renda, América Latina e Caribe.

ABSTRACT: The article, based on a survey, has as objective to contextualize and to draft a general view about the Conditioned Income Transfer Programs (PTRC) in implementation in Latin America and Caribe. In order to develop a general problematization about those programs, it was pointed out its main traces, highlighting its structural contribution and weakness to meet the central objective that is to fight poverty and extreme poverty. The search of information was in the sites and some documents, allowing stand out the importance of those programs in the field of the non contributive social protection in the ambit of the social policies in the Continent.

KEY WORDS: Poverty, income transfer programs, Latin America and Caribe.

¹ Esse artigo, apresentado na V Jornada Internacional de Políticas Públicas, São Luís, 20 a 23 de agosto de 2013, contém resultados parciais de estudos desenvolvidos com o apoio da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, entidades do Governo brasileiro, voltadas para a formação dos recursos humanos e a pesquisa.

²Doutora. Universidade Federal do Maranhão. E-mail:maria.ozanira@gmail.com



1 INTRODUÇÃO

A Proteção Social na América Latina foi marcada, dos anos 1980 a meados dos anos 1990, por programas de pequena escala, dispersos, efêmeros e sem impactos relevantes, sendo que, a partir da segunda metade dos anos 1990, vêm se registrando a implantação e disseminação de Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), embora apresentem especificidades históricas em cada país. O grande desafio continua sendo a necessidade da construção de um sistema de proteção social sustentável e capaz de assegurar direitos, permitindo a passagem de uma concepção centrada em pessoas com necessidades para uma concepção de pessoas portadoras de direitos assegurados mediante prestação de serviços suficientes e de qualidade, superando a assistência do imediato para a sustentabilidade da proteção social.

Segundo a CEPAL (2009), os novos enfoques da proteção social na América Latina consideram a redução de renda, o incremento da pobreza de renda e a exclusão social, buscando romper com a contraposição entre os princípios da universalidade dos direitos e a racionalidade da focalização. Ademais, questionam as vantagens dos modelos centrados na capitalização individual que marcaram os sistemas de proteção social e procuram combinar o combate à pobreza com o combate à desigualdade e a promoção da coesão social, com provisão de serviços sociais e oferta de programas assistenciais.

Esse redimensionamento da proteção social na América Latina e Caribe, ainda segundo a CEPAL (2009), a partir de meados de 1990, situa-se numa conjuntura de reconhecimento dos governos em relação aos benefícios e a importância do gasto social para direcionar recursos para a população mais pobre e a relevância do desenvolvimento social como potencializador do desenvolvimento econômico. Esse reconhecimento vem contribuindo para a elevação da inversão de recursos públicos para as políticas sociais com crescimento dos gastos sociais, com diferenciação de ritmo em alguns períodos e nos diferentes países.

O destaque nesse contexto são os PTRC que se propõem a transferir renda a famílias ou a indivíduos em curto prazo e a elevar o capital humano em relação às novas gerações. De modo que, se considerados 19 países da América Latina e Caribe, a



cobertura desses programas cresceu de 5,7%, em 2000, para 19,3% da população total desses países, em 2010. Em termos de inversão do PIB, houve um incremento de 0,19%, em 2000, para 0,40%, em 2010. (CECCBINI; MADARIAGA, 2011), verificando-se, portanto, um ritmo muito mais acelerado da cobertura do que dos recursos alocados a esses programas.

Todavia, numa perspectiva problematizadora sobre a realidade da proteção social na América Latina, o que se verifica é que a pobreza, foco dos PTRC, institui uma pseudo homogeneização. Na realidade, o que se percebe é uma fragmentação dos pobres em diferentes categorias: pobres, extremamente pobres, vulneráveis e excluídos, sendo a pobreza considerada atributo negativo, carência, ausência. Embora percebida numa perspectiva multidimensional em última análise, é determinada pela carência de renda, sem que a determinação estrutural seja considerada, além de ostentar um componente ideológico que termina por considerar a necessidade de contrapartidas, denominadas condicionalidades para acesso a condições mínimas de sobrevivência, direito incondicional de qualquer pessoa. Ademais, os PTRC colocam como desafios a sustentabilidade da obtenção da renda no mercado de trabalho e a necessidade de maior qualidade dos serviços sociais, principalmente no campo da saúde e da educação, com acesso universal.

O presente texto propõe-se a apresentar um quadro geral de traços qualificadores dos PTRC em implementação na América Latina e Caribe, desenvolvendo um esforço de problematização sobre seus limites estruturais enquanto programas para enfrentamento à extrema pobreza, no campo da proteção social não contributiva.

2 QUADRO GERAL DAS DIMENSÕES CENTRAIS DE CARACTERIZAÇÃO DOS PTRC EM IMPLEMENTAÇÃO NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

Estudo exploratório para levantamento e caracterização dos PTRC em implementação na América Latina e Caribe revelou que, em 2012, esses programas se encontravam distribuídos em 18 países, sendo que alguns se constituem de mais de um componente, às vezes, considerados programas independentes (SILVA, 2013). Ademais,



a relação de programas considerados no levantamento é restrita àqueles que mantêm condicionalidades, deixando de incluir alguns programas importantes, mesmo que de transferência de renda, como o Benefício de Prestação Continuada do Brasil, direcionado a idosos e a pessoas com deficiência¹.

Quadro 1 Programas de Transferência de Renda Condicionada em implementação na América Latina e Caribe em 2012

País	Nome do Programa	Ano de criação
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF), “Bonos 10.000” Programa Presidencial Salud, Educación y Nutrición criado em 2010	1990
México	Oportunidades	1997
Equador	Bono de Desarrollo Humano	1998
Colômbia	Programa Famílias en Acción	2000
Jamaica	Programme of Advancement through Health and Education (PATH)	2001
Chile	Chile Solidário	2002
Brasil	Bolsa Família	2003
El Salvador	Red Solidarieda Programa Comunidades Solidárias Rurales Programa Comunidades Solidárias Urbanas	2005 2009
Peru	Red Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres)	2005
Paraguai	Programa Abrazo, Programa Tekoporã e	2005

¹ Não consta da lista de países a Nicarágua que manteve o Programa Red de Protección Social (RPS), implementado de 2000 a 2006, com financiamento do Banco Mundial. Também o programa da Guatemala mais conhecido foi o Mi Familia Progresa (MIFAPRO), implementado de 2008 a 2011, sendo substituído em 2012 pelo Mi Bono Seguro.



	Programa Ñpytyvô	
República Dominicana	Programa Solidaried	2005
Panamá	Red de Oportunidades	2006
Costa Rica	Avancemos	2006
Trinidad e Tabago	Target Conditional Cash Transfer (TCCTP)	2007
Uruguai	Programa Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares – AFAM-PE	2008
Bolívia	Programa Bono Madre – Niño “Juana Azudy”	2009
Argentina	Programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUF)	2009
Guatemala	Mi Bono Seguro	2112

Fonte: elaboração própria a partir de levantamento na internet e sites dos respectivos programas

O estudo exploratório citado tornou possível a sistematização do quadro abaixo com a indicação de seus qualificadores mais gerais, representados por dimensões e respectivos qualificadores, permitindo uma problematização inicial apresentada, em seguida, a título de conclusão.

Quadro 2: Dimensões qualificadoras dos PTRC na América Latina e Caribe

Dimensões	Aspectos Qualificadores
Eixos mobilizadores	<p>Determinações: crise econômica; Incremento de capital humano; construção de nova rede de Seguridade Social: fortalecimento da assistência social, não contributiva (para os pobres) e manutenção do seguro social, contributivo (para os trabalhadores).</p> <p>Origem: experiências pilotos; transformação de programas de transferência de renda em desenvolvimento ou de outros</p>



	<p>programas focalizados em famílias pobres.</p> <p>Necessidades geradoras: incremento da renda da população pobre; melhoria das condições da alimentação e atendimento à saúde e à educação de crianças e adolescentes.</p>
Público Alvo	<p>Público preferencial: crianças, idosos, desempregados, mulheres grávidas ou em amamentação e pessoas com deficiências. Menor indicação: indígenas, populações desalojadas por situação emergencial ou expulsas por conflitos, famílias quilombolas, população de rua e famílias com vítimas em situação de trabalho infantil e escravo, pobres ou extremamente pobres, vivendo no meio urbano, mas também no rural.</p> <p>A grande maioria dos programas se refere a famílias e não a indivíduos como seu público alvo.</p> <p>Seleção: referências a variáveis relacionadas com as condições econômicas das famílias, com destaque à renda.</p> <p>Procedimentos de seleção: formulários ou planilhas preenchidas por sistemas informatizados; entrevistas, visitas domiciliares para seleção e acompanhamento das famílias para verificar a permanência ou não dos critérios para inclusão.</p>
Objetivos	<p>Os objetivos são diretamente vinculados com a situação de pobreza, extrema pobreza ou vulnerabilidade e exclusão social.</p> <p>Objetivos centrais: superação ou alívio da pobreza intergeracional e formação de capital humano, expresso por um conjunto amplo e variado de intenções, situando-se numa estratégia mais ampla de enfrentamento à pobreza, como provisão de mínimos de renda, de alimentos, oferta de serviços, com destaque à educação, saúde, qualificação profissional e oportunidade de trabalho.</p> <p>Alguns programas são específicos nos objetivos por se direcionar a públicos alvos determinados, como crianças e adolescentes ou</p>



	mulheres grávidas.
Abrangência /cobertura	<p>Abrangência nacional, mas a maioria dos programas não chegou a alcançar todo o território por desenvolver implementação progressiva; são experiências pilotos; direcionam-se a grupos populacionais específicos - crianças, adolescente, mulheres gestantes e em amamentação, indígenas, entre outros; por priorizar determinados agrupamentos, como populações rurais ou bolsões de miséria; por insuficiência de recursos, etc.</p>
Critérios de ingresso	<p>Os critérios de ingresso são diretamente relacionados com o público alvo: focalização nos extremamente pobres.</p> <p>O que é focalizar?</p> <p>Não situamos a focalização e a universalização em campos estritamente opostos, nem limitamos a focalização ao residualismo. Adotamos uma perspectiva progressista/redistributiva da focalização - discriminação positiva. (SILVA, 2001, p. 14).</p> <p>Procedimentos de seleção: testes de meios, com controle e até invasão na privacidade da vida da população alvo.</p> <p>Os PTRC têm capacidade de focalização satisfatória, embora nem sempre todos os programas tenham condições de incluir a todos conforme seus próprios critérios.</p> <p>Uso de critérios diferenciados para cada grupo de usuários ou componente do programa e diferentes procedimentos:</p> <p>Formatação de Sistemas de Informação de nível nacional ou local para servir de fonte de informações para seleção de beneficiários de programas sociais; Visitas domiciliares, para comprovação de informações prestadas; Entrevistas para levantamento de informações e preenchimentos de questionários; Participação do Estado com envolvimento da Sociedade Civil; Utilização de um conjunto amplo de variáveis para dimensionar e</p>



	<p>classificar a população em níveis ou linhas de pobreza, inclusive algumas com a construção de índices classificatórios, sendo a variável renda determinante na seleção dos beneficiários;</p> <p>Uso de critérios geográficos como critério anterior à seleção dos beneficiários; exigência de Assinatura de Termos de Compromisso; documentos comprobatórios das informações prestadas; atendimento restrito à população com cidadania do país.</p> <p>A análise dos procedimentos para seleção do público alvo destaca a complexidade e sofisticação desses procedimentos, estendidos para o acompanhamento e controle das condicionalidades com complexificação e tecnificação do campo assistencial, alterações na gestão institucional: uso da técnica para controle do fator humano, para minimização do aleatório em nome da eficiência, fazendo com que a técnica e a informatização do trabalho profissional no campo assistencial sejam dimensões de destaque no gerenciamento dos programas sociais, utilizados para padronizar as práticas e mecanismos de gestão e controle do trabalho profissional (GARRIDO, 2012, p. 19) e da vida dos beneficiários de programas sociais.</p>
<p>Permanência /desligamento</p>	<p>A grande maioria dos programas destaca a perda das condições de elegibilidade e o descumprimento das condicionalidades como motivo principal para suspensão e desligamento do seu público usuário. Alguns fixam um tempo limite para permanência dos beneficiários nos programas ou destacam processos de revisão periódica ou contínua.</p>
<p>Condicionalidades/acompanhamento e sanções</p>	<p>As condicionalidades, contrapartidas ou compromissos qualificadores dos PTRC, implicam em responsabilidade do Estado e em compromisso das famílias ou indivíduos.</p> <p>Campo não consensual: Condicionalidades enquanto acesso e</p>



	<p>ampliação de Direitos; Condicionalidades enquanto negação de Direitos; Condicionalidades enquanto questão política e imposição moralista conservadora.</p> <p>Predomínio de condicionalidades para a criação e ampliação do capital humano nas áreas de educação, saúde e nutrição.</p> <p>Alguns programas destacam condicionalidades no campo do trabalho (capacitação profissional e inserção no mercado de trabalho) e formação e capacitação pessoal e familiar.</p> <p>Acompanhamento: uso de sofisticados sistemas de informação; envolvimento de órgãos públicos e da sociedade.</p> <p>Sanções pelo descumprimento: advertência, seguida de suspensão e até desligamento do programa; poucos programas associam trabalho informativo e educativo ao processo de acompanhamento e controle das condicionalidades; poucos se referem às deficiências ou ao não oferecimento de serviços relacionados com as condicionalidades por parte do Estado, como razões para esse descumprimento.</p> <p>Risco: condicionalidades/punição/culpabilização dos mais vulneráveis.</p>
<p>Benefícios monetários e formas de pagamento</p>	<p>Diversificação de valores e modalidades: transferências para famílias; por pessoa: idosos, deficientes, crianças ou adolescentes; transferências periódicas; transferência de um valor único atribuído por família ou por pessoa; valores de montantes escalonados.</p> <p>Periodicidade: mensal (maioria) trimestral, bimestrais; uma única vez.</p> <p>Agentes pagadores: bancos públicos ou privados credenciados; caixas móveis; redes de caixas automáticas ou terminais de autoatendimento, casas lotéricas, empresas transportadoras; pontos de pagamentos autorizados; agências de correios e a</p>



	<p>entidade executora.</p> <p>Formas de pagamento: transferências em conta bancária; dinheiro e cheque ao beneficiário com assinatura de recibo; cartões pré-pagos; bônus ou tickets; amplo uso de cartões eletrônicos magnéticos, alguns com dispositivos sofisticados para controlar a compra de itens, visto que há programas que restringem o uso da transferência monetária a uma determinada lista de itens e, explicitamente, proíbem a compra de outros, principalmente bebidas alcólicas e cigarros.</p> <p>A mãe é a pessoa preferencial para receber o benefício monetário.</p>
Benefícios não monetários	<p>Estreita relação entre ações desenvolvidas a título de benefícios não monetários com o cumprimento das condicionalidades: ações no campo da saúde, educação, alimentação/nutrição e trabalho, estas dirigidas à formação profissional, à inserção no mercado de trabalho e ao desenvolvimento de ações produtivas. Incluem ainda ações de cidadania (documentação de identificação); de fortalecimento institucional; de formação ou educação familiar; desenvolvimento humano; infraestrutura; habitação, entre outras.</p>
Gestão/implementação	<p>Traços fundamentais: descentralização da maioria das experiências nacionais até o nível local; inclusão sistemática de práticas de acompanhamento e avaliação dos beneficiários, sobretudo para acompanhamento das condicionalidades, e de resultados e impactos dos programas e a prática de envolvimento de entidades da comunidade e de usuários na implementação de alguns programas.</p>
Impactos	<p>O que são impactos?</p> <p>Segundo Cecchini; Madariaga, 2012, os impactos esperados dos PTRC apontam para duas grandes dimensões: redução da pobreza e da desigualdade social e formação de capital humano,</p>



	<p>com foco na educação, saúde, nutrição. Assim temos: mudanças em relação aos indicadores de capacidades humanas - acesso à escola e aos serviços de saúde cujos efeitos, em relação à educação, são centrados no aumento da matrícula escolar, não havendo informações conclusivas sobre a aprendizagem. No componente saúde e nutrição é verificado aumento de cobertura em controle de crescimento de crianças e em controles médicos preventivos, todavia a evidência sobre os impactos no estado de saúde e nutricional de crianças são diversificados. Em relação aos indicadores de pobreza: do ponto de vista dos usuários e os que dimensionam suas consequências nos índices de pobreza em nível nacional. Do ponto de vista dos usuários - admitem que as repercussões da transferência de renda às famílias beneficiárias podem ser sustentáveis a curto prazo, variando segundo o porte do programa. Quanto às repercussões das transferências nos indicadores de pobreza em nível nacional, as informações sobre efeitos positivos são provenientes de países onde esses programas têm amplo alcance e o montante da transferência é significativo (Argentina, Brasil, Equador, Jamaica e México). Ademais, é necessário considerar que a sustentabilidade no tempo dos efeitos na redução da pobreza e da desigualdade demanda, além da duração dos programas, a complementação de outros programas de promoção social.</p> <p>Impactos dos PTRC sobre o consumo: avaliações disponíveis em cinco países (Brasil, Colômbia, México, Nicarágua e Paraguai) mostram que o consumo das famílias aumenta, principalmente no consumo de alimentos, na compra de vestuário para as crianças, aumentando também a diversidade dos alimentos consumidos, e que nem sempre são alimentos mais saudáveis.</p> <p>Em relação à geração de renda e inserção no trabalho: os</p>
--	---



	<p>beneficiários, em geral, não conseguem inserção no mercado formal de trabalho de maneira sustentável, de modo que o emprego informal continua sendo a possibilidade mais factível para grande parte das famílias pobres e vulneráveis.</p> <p>Quanto ao trabalho infantil, este tem sido considerado de maneira diferenciada pelos programas da região, sendo os resultados alcançados variados, com tendência maior para as famílias procurarem combinar o trabalho com a assistência recebida.</p> <p>Sobre o “empoderamento” da mulher: estudos qualitativos sobre o Bolsa Família (Brasil) e o Oportunidades (México) evidenciaram incremento da posição da mulher junto à família, permitindo certo controle sobre as decisões domésticas e sobre o consumo da família, e na sua posição na comunidade, melhorando também o seu bem estar.</p>
<p>Autonomização</p>	<p>O que é autonomização? Autonomização de quem? Das famílias beneficiárias no seu conjunto? De alguns de seus membros, como as crianças e adolescentes de hoje no seu futuro? Portanto, seria a autonomização uma decorrência da formação de capital humano, já que esta é uma ideia motriz dos PTRC?</p> <p>A análise do conjunto dos programas nos levou a identificar limites fundantes para tal autonomização: o público beneficiário é representado por famílias ou indivíduos que vivem em situação de pobreza, extrema pobreza e vulnerabilidade em sociedades marcadas pela exploração e divisão de classes, onde as oportunidades são desigualmente distribuídas; a transferência monetária transferida é insuficiente para atender às necessidades básicas das famílias, elevando-os à condição de consumidores marginais para garantir a mera sobrevivência; o público atendido pela maioria dos PTRC na América Latina e Caribe não chega a</p>



	<p>incluir parte significativa da população alvo, mantendo grande contingente de pobres e extremamente pobres fora da proteção social assistencial não contributiva; os benefícios não monetários ou ações complementares direcionadas aos membros das famílias beneficiárias, com destaque a ações de educação, saúde, nutrição e trabalho, são insuficientes para atender ao público a quem deve se destinar e, sobretudo, são serviços de baixa qualidade na maioria dos casos.</p> <p>Além dos limites fundantes, verificou-se que as referências a esses programas pouco falam de autonomização e quando o fazem é mais expressando uma expectativa mais do que uma realidade, pairando no campo da intencionalidade e da subjetividade.</p> <p>Nessa análise o que verificamos foram indicações mais frequentes dos limites e insuficiência dos PTRC para o alcance de autonomia dos seus beneficiários.</p>
--	--

Fonte: estudo exploratório dos PTRC realizado em 2011/2012

3 CONCLUSÃO

Na América Latina, as Políticas Sociais vêm sendo objeto de profundas transformações desde os anos 1980, marcando a passagem da universalização de direitos sociais, para a implantação de programas focalizados na pobreza e na extrema pobreza, situando a proteção social no contexto da reestruturação produtiva da economia mundial, sob a orientação da ideologia neoliberal.

Nesse contexto, a pobreza vem assumindo maior visibilidade e os PTRC representam a principal estratégia de política social para seu enfrentamento no Continente.

Numa rápida problematização, em razão dos limites do presente texto, é importante considerar, a partir da caracterização apresentada acima, que esses programas apresentam problemas estruturais que limitam a inclusão e manutenção de



segmentos pobres e reduzem as possibilidades de impactos mais significativos sobre a redução dos índices de desigualdade e pobreza nos países onde são implementados. Entre os problemas estruturais, merece destaque a prevalência do critério da renda para definição dos pobres e extremamente pobres, embora as dimensões qualificadoras desses programas, conforme apresentado no quadro acima, realcem a dimensão multidimensional da pobreza, mas desconsiderando sua dimensão estrutural. Ademais, adotam para inclusão das famílias uma renda per capita familiar muito baixa, limitando a inclusão de famílias que vivenciam extremas dificuldades. Ainda, o benefício monetário transferido para as famílias é extremamente baixo e muito variado, limitando impactos significativos na ultrapassagem da linha de pobreza por parte das famílias beneficiárias. Merece ainda destaque a frágil articulação dos PTRC com uma política macroeconômica direcionada para o crescimento econômico sustentável e redistribuição de renda mais equitativa, além da frágil articulação entre o benefício monetário transferido para as famílias e seu acesso a serviços sociais básicos e a ações complementares nas áreas de educação, saúde e trabalho, que, além de insuficientes, são, muitas vezes, de baixa qualidade (SILVA, 2008; SILVA; LIMA, 2010; SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2012). Outro elemento a considerar é que a lógica que fundamenta esses programas coloca sob a responsabilidade das famílias, sobretudo das mulheres, a obrigação de administrar a família com valores monetários, às vezes, insuficientes para aquisição da cesta básica, além de contribuir para o efeito perverso de estímulo ao trabalho informal, considerando ser a única possibilidade para a sobrevivência de muitas famílias que não dispõem de qualquer renda ou mesmo de uma renda instável pela sua inserção em trabalhos precários. Ademais, as indicações precedentes sugerem a debilidade da autonomização dos beneficiários inseridos nos PTRC, tanto no que se refere à sua concepção como à concretização dessa dimensão. O que podemos inferir é o estabelecimento de uma relação entre autonomização e cumprimento das condicionalidades e responsabilidades atribuídas às famílias, com destaque à responsabilização da mulher. Ou seja, parece que a criação de condições para o alcance da almejada autonomização é de responsabilidade mais das famílias do que do Estado, que deveria prover condições e oportunidades para favorecer a pretendida autonomização.



Todavia, essa realidade não anula a relevância desses programas para as famílias, por representarem possibilidades concretas de melhoria de condições imediatas de vida de grande parte da população do Continente que não dispõe, muitas vezes, de qualquer renda proveniente do trabalho.

REFERÊNCIAS

- CEPAL *Panorama Social de América Latina, 2009*. CEPAL. Disponível em: www.eclac.cl.
- CECCBINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. **Programas de Transferência Condicionadas**. Balance de la experiencia reciente em América Latina y el Caribe. Santiago: Naciones Unidas (Cuadernos de la CEPAL, 95), 2011.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Caracterização dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) na América Latina e Caribe**. São Luís, 2012. (Texto preliminar para discussão, mimio.)
- _____. **O Bolsa Família no Enfrentamento à Pobreza no Maranhão e Piauí**. São Paulo: Cortez, 2008.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva; LIMA; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A Política Social Brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 6ª ed. Revisada e ampliada. São Paulo: Cortez, 2012.



CONTEXTUALIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA E POLÍTICA DO SURGIMENTO E DESENVOLVIMENTO DOS PTRC NA AMÉRICA LATINA E CARIBE¹

Valéria Ferreira Santos de Almada Lima²

Carola C. Arregui³

Carlos Nelson dos Reis⁴

Jorge Tripijana⁵

RESUMO: Este trabalho resulta de um Estudo Exploratório acerca dos Programas de Transferência de Renda Condicionada em desenvolvimento na região da América Latina e Caribe. Objetiva contextualizar a emergência e o desenvolvimento dos PTRC na região em foco, abordando, para tanto, os fatores de ordem econômica, social e político-ideológica que determinaram a inclusão de tais programas nos Sistemas de Proteção Social da grande maioria dos países latino-americanos a partir dos anos 1990.

PALAVRAS-CHAVE: Contextualização. Programas de Transferência de Renda Condicionada. América Latina e Caribe.

ABSTRACT: This article is a result of an exploratory study about the Conditioned Income Transfer Programs (PTRC) in implementation in Latin America and Caribe. The main objective is to contextualize the emergence and development of the PTRC in such regions addressing economic, social and ideological-political issues which were fundamental to include those programs on the Social Protection Systems on the vast majority of countries of Latin America since the 1990's.

KEY WORDS: Contextualization, Conditioned Income Transfer Programs, Latin America and Caribe.

¹ Esse artigo, apresentado na VI Jornada Internacional de Políticas, contém resultados parciais de estudos desenvolvidos com o apoio da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, entidades do Governo brasileiro, voltadas para a formação dos recursos humanos e a pesquisa.

² Doutora, Universidade Federal do Maranhão (UFMA), neval@elo.com.br.

³ Doutora, Pontifícia Universidade de São Paulo (PUC/SP).

⁴ Doutor, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS).

⁵ Licenciado. Universidad Nacional Del Centro de La Provincia de Buenos Aires



1 INTRODUÇÃO

O presente texto se constitui em um dos produtos resultantes de um Estudo Exploratório acerca dos Programas de Transferência de Renda Condicionada em desenvolvimento na região da América Latina e Caribe, o qual, por seu turno se situa no âmbito de um Projeto de Pesquisa financiado pela CAPES e pelo CNPq, intitulado **PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA NA AMÉRICA LATINA: estudo comparado - Bolsa Família (Brasil), Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares – AFAM-PE (Uruguai) e Asignación Universal por Hijo (Argentina).**

Assim sendo, a reflexão aqui desenvolvida tem como objetivo central contextualizar a emergência e o desenvolvimento dos PTRCs na região em foco. Para tanto, aborda os fatores de ordem econômica, social e político-ideológica que determinaram a inclusão de tais programas nos Sistemas de Proteção Social da grande maioria dos países latino-americanos, como estratégia privilegiada de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais, que se constituem em características histórico-estruturais da região.

2 DETERMINANTES ECONÔMICOS, SOCIAIS E POLÍTICO-IDEOLÓGICOS DO SURGIMENTO E DESENVOLVIMENTO DOS PTRCs NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

A partir do final da década de 1960, a economia capitalista mundial experimentou uma inflexão cujos sintomas mais evidentes foram a desaceleração da taxa de crescimento do produto industrial, a retração do valor do comércio internacional e a concomitante expansão financeira, a qual embora na visão de Arrigh (1996,p.309) não tenha representado uma novidade no desenvolvimento do capitalismo, assumiu uma dimensão e uma sofisticação técnica sem precedentes na história desse sistema de produção.

Tais manifestações expressaram mais uma crise estrutural do capital, ocasionada pela queda da taxa de lucro, em um contexto de acirramento da concorrência intercapitalista em âmbito mundial e de esgotamento do paradigma produtivo e



tecnológico taylorista-fordista para fazer face às exigências de elevação da produtividade e de adequação aos novos padrões de competitividade.

Nesse contexto e em resposta à crise, assistiu-se a um conjunto de transformações que extrapolaram a base produtiva e atingiram as demais esferas da sociedade, dando conformação a um processo de reestruturação capitalista em escala global. Com efeito, em substituição ao regime fordista de acumulação, ganhou espaço um regime de acumulação flexível, cujas implicações foram muito além da introdução de inovações tecnológicas e organizacionais nas unidades básicas que compõem a estrutura do sistema capitalista, afetando o padrão dominante de regulação econômica e social e a própria forma de organização do Estado. Tudo isso favorecido por um contexto político marcado pelo fim da Guerra Fria e ascensão ao poder de partidos e governos conservadores nos países capitalistas centrais, abrindo espaço para a disseminação e aplicação do pensamento neoliberal (LIMA, 2002, p.128).

Particularmente no que tange ao padrão de regulação econômica e social, enquanto no Welfare State Keynesiano, que deu sustentação ao regime fordista de acumulação, o objetivo central era a geração de emprego em economias nacionais relativamente fechadas, na nova forma assumida pelo Estado, denominada por Jessop (1991) de Workfare State Shumpteriano, o foco se deslocou para a promoção da inovação dos produtos, dos processos de organização e dos mercados, com vistas à competitividade estrutural de economias abertas, a partir de mecanismos de intervenção econômica que priorizam o lado da oferta e não mais o da demanda, como no Welfare State Keynesiano.

Tal mudança de orientação se traduziu, no plano econômico, em primeiro lugar, em uma série de medidas que enfatizaram a estabilização monetária e o equilíbrio orçamentário, em detrimento da geração de emprego, traduzidas, dentre outras, na privatização de empresas estatais e na redução dos gastos públicos, sobretudo na área social. Em segundo lugar, mas não menos importante, sobressaiu o reforço à competitividade e à inserção da economia nacional na nova ordem mundial globalizada, por meio de medidas tais como: a desregulamentação dos mercados, a redução e a flexibilização dos custos trabalhistas, dentre outras (LIMA, 2002, p.136).



Por outro lado, no plano social, o novo padrão de regulação estatal substituiu as “políticas de integração” de cunho universalista e distributivo pelas chamadas “políticas de inserção”, de caráter residual, focalizadas nos segmentos sociais mais vulneráveis. Segundo Castel (1998), as primeiras, tendo como objetivo a homogeneização da sociedade a partir do centro, compreendiam ações voltadas para a ampliação do acesso aos serviços públicos, a redução das desigualdades, o desenvolvimento das proteções e a consolidação da condição salarial. Já as segundas visam a reduzir o “déficit de integração” dos segmentos mais vulneráveis, pautando-se na lógica da discriminação positiva, cujo horizonte é a promoção da igualdade de oportunidades tão cara à tradição liberal (LIMA, 2008, p.21).

Dentre as “políticas de inserção” merecem aqui destaque os Programas de Transferência de Renda Condicionada também denominados de Programas de Renda Mínima, os quais no contexto europeu se desenvolveram em três momentos, conforme destaca Stein (2009, p.198) baseada em uma periodização estabelecida por Ayala (2000): em um primeiro momento emergiram as experiências pioneiras no bojo da fase expansiva do modelo de acumulação europeu, como parte do processo de expansão dos Estados de Bem-Estar modernos, em países como Dinamarca, Áustria, Suécia, dentre outros. Em um segundo momento, as experiências assumiram um caráter emergencial para fazer face à eclosão da crise econômica. O terceiro momento, iniciado em meados dos anos 1980, foi marcado pela evolução dos Programas de Renda Mínima para as chamadas Rendas Mínimas de Inserção (RMI), as quais associaram a garantia de renda ao apoio público para facilitar a inserção dos beneficiários no mercado de trabalho.

Entretanto, diante das novas condições de acumulação do capitalismo globalizado, a característica mais marcante e perturbadora da atualidade é o desemprego. Ademais, considerando-se o novo padrão de regulação econômica e social do capitalismo, inspirado na ideologia neoliberal, vale lembrar a afirmação de Gentili (1998, p.89) segundo o qual

A garantia do emprego como direito social (e sua defesa como requisito para as bases de uma economia e uma vida política estável) desmanchou-se diante da nova promessa de empregabilidade como capacidade individual para desfrutar as limitadas possibilidades de inserção que o mercado oferece.



Inspirada na Teoria do Capital Humano¹, revista e atualizada, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 1980, a promessa da empregabilidade, de caráter essencialmente privado, recupera a concepção individualista da Teoria do Capital Humano em sua versão original. Entretanto, ela elimina o nexos que tal teoria estabelecia entre o desenvolvimento do capital humano individual e o capital humano social, já que o tão propalado incremento das “capacidades individuais” aumenta tão somente as condições de empregabilidade, estando a efetiva inserção no mercado de trabalho condicionada ao êxito ou fracasso de cada um (LIMA, 2008, p.33).

Dada a condição “inempregável” de grande parte da população à qual se destinam os Programas de Transferência de Renda Condicionada, assim como as demais políticas de inserção, e considerando-se seus limites para reintegrar segmentos sociais que são “inintegráveis” (face às novas exigências do mercado de trabalho e às especificidades do atual regime de acumulação), tais políticas vêm perdendo o seu pretensível caráter transitório para se tornarem permanentes. Nesse sentido, segundo Castel (1998, p.521), a inserção deixa de representar uma etapa provisória, transformando-se em um “estado” ou uma “nova modalidade de existência social”, situada entre a completa exclusão e a integração (LIMA, 2008, p.23).

Centrando o foco da análise especificamente na região da América Latina e Caribe, objeto da presente reflexão, a crise mundial iniciada em fins dos anos 1960, as grandes transformações societárias ocorridas ao longo dos anos 1970 e seguintes, no contexto do processo de globalização dos mercados e mundialização do capital, a “crise da dívida externa” e a presença de vigorosos desequilíbrios macroeconômicos na região, na década de 1980, impuseram, sob a regência dos países centrais e de agências multilaterais, a adoção de novas medidas de gestão da política econômica por parte dos países periféricos.

Foi nessa perspectiva que o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) reordenaram suas funções e iniciaram uma

¹ A Teoria do Capital Humano, uma das mais importantes referências teóricas da economia da educação, despontou nos anos 1950-60, tendo como pressuposto o de que o Estado, ao investir na promoção de políticas planejadas de educação e formação de mão de obra, estaria contribuindo, por um lado, para o aumento da renda individual (derivada do incremento do capital humano individual) e, por outro, para o aumento da riqueza social (derivada do incremento do capital humano social).



nova postura junto aos países do “antigo Terceiro Mundo”, como instituições balizadoras da gestão e da coordenação das “novas” políticas econômicas mundiais. Consolidou-se e generalizou-se uma nova estratégia econômica para a periferia capitalista e para todos os que deixaram de ser “países em desenvolvimento” para se transformarem em “mercados emergentes” (FIORI, 1998).

Em vista disso, o ajuste estrutural teve como uma de suas características centrais: legar maior importância ao papel dos mecanismos de mercado e por consequência do setor privado; redefinir o papel do Estado na sua ação interventora; e, integrar os países periféricos, nesse caso, os da América Latina na economia mundial.

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

As orientações de políticas econômicas visando e projetando o ajuste para a América Latina encontram-se bem definidas no documento denominado Consenso de Washington¹, o qual foi respaldado por organismos internacionais e pelos países centrais, controladores da globalização. Nesse documento, consta a série de reformas que as economias estatizadas da América Latina deveriam aplicar para atrair novamente os capitais privados depois da arrasadora crise da dívida dos anos 1980, a “década perdida” como ficou registrada na literatura.

O Consenso tinha como intento, através de uma proposta de política econômica, desencadear as necessárias mudanças, através de: (a) um pacote de reformas estruturais, comportando a liberalização da conta corrente do balanço de pagamentos e de sua conta de capitais, a desregulamentação dos controles de preços na economia (particularmente, salários, taxas de juros e taxa de câmbio) e a privatização de áreas importantes da atividade produtiva; e (b) de políticas macroeconômicas de estabilização,

¹ Entende-se que o Consenso de Washington “[...] condensava e traduzia as ideias neoliberais, já hegemônicas nos países centrais, na forma de um *pacote terapêutico* para a ‘crise econômica’ da periferia capitalista” (FIORI, 1998). O Consenso concretizou-se com aprovação e respaldo do Tesouro dos EUA e de instituições com reconhecimento público quanto a seu vínculo com o capital hegemônico internacional (FMI, BM, BIRD e OMC).



com o objetivo de superar a “crise da dívida” externa, eliminando os desequilíbrios econômicos, com alto déficit e alta inflação (WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004).

Em síntese, o conjunto de políticas implantado na região, ao longo dos anos 1990 pode, concisamente, ser dividido em três ordens de proposições. A primeira era relativa às políticas macroeconômicas, com recomendação de uma intensa austeridade fiscal e disciplina monetária, articulada a um programa de corte nos gastos públicos, além de reformas administrativas, previdenciárias e fiscais. A segunda, atinente a políticas microeconômicas, colocava a necessidade de desonerar o capital, na perspectiva de que, assim, aumentaria sua competitividade em um mercado internacional aberto e desregulado. Para isso, era imprescindível que as empresas dos países periféricos entrassem no “jogo global”, sendo obrigatório expô-las à competição internacional aberta, o que demandava suprimir políticas de proteção e subsídio. O entendimento era de que isso seria constituído “[...] com a diminuição dos encargos sociais e a racionalização das intervenções nos sistemas de crédito público e fiscal” (FIORI, 1998, p. 85). A terceira mencionava a necessidade de mudança radical no modelo de industrialização pautado na substituição de importações, adotado pela maioria dos países da região desde meados dos anos 1950, o que permitiria a retomada dos investimentos e do crescimento econômico.

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

Com efeito, a América Latina fechava o século XX com quase a metade da sua população em situação de pobreza, e sendo considerada uma das regiões mais desiguais do mundo: em 1999, 43,4% da população latino-americana se encontrava em situação de pobreza. Até inícios dos anos 2000 os momentos de crescimento econômico não só não



implicaram progressos substantivos na redução da pobreza e da desigualdade como incidiram para o agravamento dos índices da extrema pobreza. (CEPAL, 2012a).

De fato, durante a década de 1990, as políticas de ajuste neoliberal na América Latina, superpostas à herança social acumulada histórica e estruturalmente, recrudesceram o quadro de crise social da região, com o aumento considerável das taxas de desemprego. Entre 1990 e 2002 a taxa média do desemprego na América Latina tinha aumentado de 4,5% para 11,1%. Com exceção do Chile, todos os países do Cone Sul ultrapassaram a taxa média de desemprego latino-americano em 2002. Paralelamente, segundo o Relatório da Organização Internacional do Trabalho, oito de cada dez postos de trabalho, criados nos anos 1990, correspondiam a ocupações de baixa qualidade no setor informal. Assim, ao histórico problema do desemprego estrutural na América Latina, somou-se, na década de 1990, o aumento da precariedade e fragilidade das relações de trabalho (CEPAL/OIT, 2011).

As mudanças no mercado de trabalho tiveram conseqüências profundas na proteção social. Isto porque, dadas as características dos Estados Sociais latinoamericanos, o trabalho remunerado e, em particular, o acesso ao emprego formal é o vínculo por excelência para o acesso à proteção social em matéria de seguridade social e, em menor medida, também em matéria de saúde.

A propósito, particularmente no que tange aos sistemas de proteção social latinoamericanos, as propostas e tendências centrais de orientação neoliberal impuseram uma modificação das políticas de proteção social em direção a uma perspectiva residual-liberal. Assim sendo, os sistemas de proteção social até então centralizados, setorializados, com aspiração de universalidade e administrados estatalmente, configurados no marco do modelo de substituição de importações, foram desestruturados e “reformados” por modelos de políticas sociais descentralizados, integrais, focalizados e com a ampliação de processos de privatização. Estes modelos de perspectiva liberal se apoiam na ideia de que é o mercado, através do crescimento econômico e “a teoria do derrame”, quem cumprirá o papel fundamental de incorporação social. Este esquema se centra em intervir na pobreza e nos pobres, desarmando as relações inerentes ao modelo institucional de proteção social que institucionalizava garantias e direitos aos



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

Na primeira década do século XXI, verificaram-se na América Latina - com suas heterogeneidades e complexidades - algumas inflexões em relação às décadas finais do século XX. Em um contexto de crescimento econômico e de mudanças no campo político de diversos países da região, se registraram melhorias em alguns indicadores sociais, centralmente na pobreza, na indigência e nas taxas de desemprego.

Pela primeira vez em 20 anos, a partir de 2003, é possível apontar um processo de redução sistemática da pobreza e da indigência. Não só porque se alcançou, em 2012, uma redução de 15 e 7.2 pontos percentuais, respectivamente, em relação aos percentuais de 1999, mas também porque foi uma tendência observada em grande parte dos países da região. Entre 2002 e 2008 a redução da pobreza e da indigência tinha-se manifestado em praticamente todos os países (CEPAL, 2012a). Paralelamente, embora a América Latina continue sendo uma das regiões mais desiguais do mundo, após os anos 2002 a região vivenciou uma queda substancial nos índices de concentração de renda. Contrariamente ao aumento das desigualdades de renda dos anos 1990 até início dos 2000, a partir de 2002, o coeficiente de Gini, na região e em quase todos os países, vivenciou uma queda sistemática. Enquanto 11 de 18 países estudados tiveram aumento do coeficiente Gini durante o período de 1990 a 2002, de 2002 a 2008 a tendência foi a sua diminuição, com exceção da Guatemala e República Dominicana. Note-se, inclusive, que a melhora distributiva se manteve mesmo após as crises econômicas internacionais, de 2008. Dos 18 países estudados somente na República Dominicana, Paraguai e Equador a desigualdade teve um leve aumento, durante os anos de 2008 e 2010. (CEPAL, 2011a)

Entretanto, a América Latina, quando comparada a outras regiões do mundo, continua sendo uma das mais desiguais. Todas as regiões, excetuando a África subsaariana apresentam um coeficiente de Gini inferior ao latino-americano. Isto, porque apesar da queda das disparidades de renda, a desigualdade permanece como marca



estrutural na região: a renda média do quintil mais rico é 18,3 vezes maior que a do quintil mais pobre (CEPAL, 2012a).

A melhoria dos indicadores de pobreza e desigualdade respondem, em parte ao crescimento econômico que teve como efeito positivo a geração de novos postos de trabalho. De fato, fases de crescimento do PIB similares na década anterior, não só não diminuíram como aumentaram as taxas de desemprego. O período entre 2003 e 2010 representa a primeira vez em duas décadas em que o desemprego diminuiu na América Latina e que os salários mínimos nacionais aumentaram. Quando se compara os períodos de 1991 a 1997 e de 2003 a 2010 é possível perceber uma tendência relativamente similar em termos de crescimento econômico (representada pelo PIB) e comportamentos inversos em termos da taxa de desemprego e da ocupação. Enquanto nos anos 1990 o desemprego aumentou e a taxa bruta de ocupação diminuiu, nos anos 2000, com o mesmo nível de crescimento, o desemprego diminuiu e a taxa de ocupação aumentou. Em termos de salários, a década de 2000 permitiu recuperar a perda do salário real acontecida nos anos 1990 e um aumento significativo dos salários mínimos nacionais.

Apesar do relativo aumento do emprego formal de trabalhadores assalariados que passaram de 65,2% em 1990 para 69% em 2010 e da queda relativa do percentual de trabalhadores nos setores de baixa produtividade e informalidade, que diminuiu de 48,1% em 1990 para 42,7% em 2009, o setor de baixa produtividade continua sendo determinante na estrutura produtiva latino-americana, associado geralmente ao emprego de trabalhadores menos qualificados, com precária vinculação aos sistemas de previdência e baixos rendimentos.

Paralelamente a essas mudanças, sob a regência de setores de esquerda que ascenderam ao poder em vários países da região na década de 2000, se observaram críticas às orientações das reformas neoliberais. Nesse contexto, passaram a coexistir dois enfoques gerais sobre política social: um relacionado com a competitividade sistêmica, em que conceitos como o de capital humano e o de transmissão intergeracional da pobreza ganham relevância; outro vinculado ao enfoque de direitos e garantias de cidadania e sustentado nos pactos e tratados internacionais assumidos pelos Estados.



Estes enfoques não são excludentes entre si, ainda que o segundo tenha alcançado maior visibilidade nos anos recentes. (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011). Em termos de modelo de desenvolvimento, há um debate controvertido na literatura sobre a emergência de um “novo” padrão denominado de “neodesenvolvimentismo”.

Em realidade, é importante indicar que é a partir desse cenário que se prolifera na região a implantação de Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), cujo objetivo, nos discursos dos Chefes de Estado e de seus executivos e formuladores de políticas sociais, é o de “erradicação da pobreza”. No entanto, por detrás desse discurso é plenamente possível a percepção de que esses Programas são resultantes de imposições dadas por restrições de natureza interna e externa. As internas estão no alinhamento do gasto público estatal em razão da redefinição do papel do Estado e da governança macroeconômica exigida pelo ajuste estrutural, e, as externas estão materializadas nos compromissos firmados pelos Chefes de Estado tanto na I Cúpula das Américas, da Organização dos Estados Americanos (OEA), realizada no ano de 1994 em Miami, quanto nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) ¹ para a região, estabelecidos em setembro de 2000, sendo o principal a erradicação da pobreza.

3 CONCLUSÃO

A partir da reflexão desenvolvida neste texto, pode-se concluir que os PTRCs, incorporados, a partir da década de 1990, aos Sistemas de Proteção Social da grande maioria dos países que integram a região da América Latina e Caribe, como estratégia privilegiada de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais, resultam de um conjunto de transformações experimentadas pelo sistema capitalista em âmbito mundial e em especial no continente latino-americano.

Dentre estas transformações, destaca-se a mudança no sentido geral que orienta o padrão de regulação econômica e social do capitalismo, cujo foco passa a se centrar

¹ Os ODM foram fixados para o período 1990-2015. Ao todo são oito objetivos, abrangendo desde a erradicação da pobreza e preocupações como ensino, saúde e igualdade de gênero até aspectos relacionados ao meio ambiente e ao estabelecimento de uma aliança mundial para o desenvolvimento. O alcance está associado à execução de 18 metas, divididas em 48 indicadores (CEPAL; Nações Unidas, 2005).



em garantir as condições de flexibilidade necessárias ao atual processo de reorganização capitalista e compensar os efeitos perversos da globalização e da busca de eficiência e de competitividade a qualquer custo. O rebatimento de tal mudança em termos do padrão dominante de Política Social é a substituição ou pelo menos a secundarização das políticas de cunho universalista em favor das políticas de caráter residual, focalizadas em populações e regiões mais vulneráveis.

A manifestação concreta dessas transformações no âmbito da região da América Latina e Caribe foi a implementação, sobretudo a partir da década de 1990, de um conjunto de reformas estruturais, inspiradas no Consenso de Washington e impostas pelos Organismos Financeiros Internacionais, com vistas a favorecer a inserção das economias da região à nova ordem mundial globalizada.

As consequências desse ajuste estrutural foram deletérias do ponto de vista dos indicadores de mercado de trabalho, pobreza e desigualdade, sobrepondo-se a uma realidade já historicamente marcada pela heterogeneidade estrutural, pela forte segmentação do mercado de trabalho e pelo predomínio de Sistemas de Proteção Social que não lograram a universalização de importantes direitos sociais, posto que tinham no trabalho remunerado e, em particular, no acesso ao emprego formal o requisito essencial para o direito à proteção social em matéria de seguridade e também, em certos casos, em matéria de saúde. De fato, apesar de algumas melhorias experimentadas pelos indicadores sociais da região a partir da primeira metade dos anos 2000, a pobreza e a desigualdade ainda persistem como marcas histórico-estruturais da região a qual figura até hoje como uma das mais desiguais do mundo.

Foi, portanto, em um contexto de recrudescimento e de persistência da pobreza e das desigualdades sociais e de mudança do padrão de regulação econômica e social que emergiram os PTRCs, os quais foram incluídos na agenda dos governos eleitos entre as décadas de 1990 e 2000, muitos destes de tendências progressistas, como principal estratégia para fazerem cumprir os compromissos assumidos relativos aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, dentre os quais se destaca a erradicação da pobreza.



REFERÊNCIAS

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

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

CECCHINI, Simone y MARTÍNEZ, Rodrigo. *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. CEPAL, 2011.

CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e o Caribe) (2012a). Panorama social de América Latina 2012: Documento informativo, Santiago de Chile, Nações Unidas.

_____(2012b). Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo, Santiago de Chile, Nações Unidas.

____ (2011a). Panorama social de América Latina 2011, Santiago de Chile, Nações Unidas.

CEPAL/OIT (Comissão Econômica para América Latina e o Caribe/ Organização Internacional do Trabalho) Coyuntura Laboral em América Latina y el Caribe, CEPAL/OIT, Santiago de Chile, 2011

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

GENTILI, Pablo. Educar para o desemprego: a desintegração da promessa integradora. In: FRIGOTO, Gaudêncio.(Org.). Educação e crise do trabalho: perspectivas do final do século. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

JESSOP, Bob. Changing forms and functions of the State in na era of globalization and regionalization. (s.l., s.n.), 1991. Paper presented in EAPE conference. Paris, 1991

LIMA, Valéria Almada. Reforma do Estado e Controle Social: limites e possibilidades da descentralização e do terceiro setor. **Revista de Políticas Públicas**, v.6, n.2, São Luis: EDUFMA, 2002.



-----, Apresentando referências de fundamentação das experiências de pesquisas avaliativas. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Org.) Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras Editora; São Luis, MA: GAEPP, 2008.

STEIN, Rosa Helena. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, Ivanete etall (Orgs.). Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

STIGLITZ, Joseph E. *A Globalização e seus Malefícios*. São Paulo: Futura, 2002

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



OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA (PTRC) NA AMÉRICA LATINA: caracterizando, problematizando e construindo uma proposta de estudo comparado¹

Maria Ozanira da Silva e Silva²
Mónica De Martino Bermúdez³

RESUMO: O artigo, referenciado em levantamento bibliográfico e documental e em estudo exploratório sobre os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), em implementação na América Latina e no Caribe, contextualiza e destaca a importância desses programas no campo da proteção social não contributiva. Apresenta proposta de um estudo comparado entre três programas, dos mais significativos no Continente. Indica elementos teórico-metodológicos para orientar e aprofundar o conhecimento da proteção social, considerando a prevalência dos PTRC no âmbito das políticas sociais na América Latina.

PALAVRAS-CHAVE: Programas de Transferência de Renda Condicionada, estudo comparado, América Latina.

ABSTRACT: The article is based on a bibliographic and documental research and on a survey about the Conditioned Income Transfer Programs (PTRC) in implementation in Latin America and Caribe. It presents the context and importance of those programs in the field of the non contributive social protection. The article presents a research proposal to develop a comparative study among three programs, the most important in the Continent. It also points out the theoretical and methodological aspects to guide and to deep the knowledge about social protection, considering the prevalence of the PTRC in the ambit of the social policies in Latin America.

KEY WORDS: Conditioned Income Transfer Programs, compared research, Latin America.

1 INTRODUÇÃO

¹ Esse artigo, apresentado na V Jornada Internacional de Políticas Públicas, contém resultados parciais de estudos desenvolvidos com o apoio da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, entidades do Governo brasileiro, voltadas para a formação dos recursos humanos e a pesquisa.

² Doutora. Universidade Federal do Maranhão. E-mail: maria.ozanira@gmail.com.

³ Doutora em Ciências Sociais. Universidade da República—Montevidéu—Uruguai. E-mail:mdemar@adinet.com.uy



Os programas de transferência de renda integram a agenda de proteção social em diversos países da Europa desde os anos 1930¹.

Nos Estados Unidos, Franklin Roosevelt criou em 1935 o Social Security Act (Ato de Seguridade Social), que inclui o Aid for Families with Dependent Children — AFDC (Programa de Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes), para complementar a renda de famílias com mães viúvas com dificuldades de cuidar de seus filhos e oferecer-lhes educação. Em 1974, também nos Estados Unidos, foi instituído o Eamed Income Tax Credit — EITC (Crédito Fiscal por Remuneração Recebida) para famílias de baixa renda, com pais trabalhando e crianças ainda dependentes (SUPLICY, 2002).

No Reino Unido, em 2000, o Primeiro Ministro Tony Blair criou o Family Tax Credit (Crédito Fiscal para Família), para complementar a renda de trabalhadores que recebessem 800 libras por mês, mediante crédito fiscal.

Todavia, é a partir dos anos 1980 que o debate sobre programas de transferência de renda vem se ampliando, situados no campo das políticas de proteção social no contexto da crise estrutural do capitalismo e da reestruturação produtiva para o ajuste econômico tanto nos países desenvolvidos como naqueles em desenvolvimento. Nesse contexto, aprofunda-se a mundialização do capital, com a hegemonia do capital financeiro e os programas de transferência de renda passam a ser considerados mecanismos para o enfrentamento do desemprego e da pobreza ampliada na sua dimensão estrutural e conjuntural (ATKINSON, 1995; BRITTAN, 1995; BRESSON, 1993; VUOLO, 1995; GORZ, 1991).

Neste artigo, procuramos destacar a importância assumida pelos programas de transferência de renda no campo da proteção social não contributiva, sendo apresentada

¹A partir dos anos 1930, muitos países na Europa introduziram programas de garantia de uma renda mínima, seja na forma de garantia de benefícios às crianças, de auxílios a famílias com crianças dependentes, de suporte de renda aos idosos, aos inválidos, aos que ganham pouco, de seguro-desemprego, de renda mínima de inserção ou de complexos sistemas de seguridade social (Suplicy, 2002, p. 75). Paugam (1999) destaca a introdução de sistemas de renda mínima garantida, todos sob condições de inserção profissional ou social, em países, como Dinamarca (1933); Reino Unido (1948); Alemanha Federal (1961); Países Baixos (1963); Bélgica (1974); Irlanda (1977); Luxemburgo (1986); França (1988); em diversas províncias da Espanha — Andaluzia, Aragón, Astúrias, Catalunha, Galícia, Múrcia, Navarra e no País Basco (1990) e em Portugal (1996).



proposta de um estudo comparado entre três programas: Bolsa Família (Brasil), Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares – AFAM – P.E. (Uruguay) y Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (Argentina). São ainda Indicados elementos teórico-metodológicos para orientar e aprofundar o conhecimento da proteção social, considerando a prevalência dos PTRC nas políticas sociais na América Latina.

2 OS PTRC NA AMÉRICA LATINA

Programas de Transferência de Renda Condicionada vêm sendo criados e implementados em quase todos os países da América Latina, sobretudo a partir dos anos 1990. Com eles vem se estruturando a Proteção Social no Continente com significativa ampliação do campo assistencial não contributivo. Esses programas têm sido desenvolvidos e ideologizados, em grande parte, com apoio de organismos multilaterais, com destaque ao Banco Mundial. Ao integrar políticas para enfrentamento ao desemprego, precarização do trabalho e elevação dos índices de pobreza, vêm se registrando crescente extensão e popularidade, sendo estruturados com a justificativa de favorecer a demanda por educação e saúde dos pobres, e estimular o desenvolvimento do capital humano, cujo objetivo maior é o enfrentamento da pobreza qualificada como intergeracional. São estruturados com base na focalização da pobreza e da extrema pobreza. Apresentam como componente fundamental um conjunto de condicionalidades, principalmente na educação, saúde e nutrição, a serem cumpridas pelos beneficiários e suas famílias. Para tal, devem contar também com a co-responsabilidade do Estado na oferta de serviços e ações complementares ao componente central desses programas que é uma transferência monetária a pessoas e a famílias. (CASTIÑEIRA; NUNES; RUNGO, 2009).

Os PTRC na América Latina têm como antecedentes os dois maiores programas em implementação na atualidade: a experiência do Brasil iniciada em 1995 com programas de abrangência municipal, ampliando-se, a partir de 2009, com experiências em nível estadual, culminando com a criação do Bolsa Família em 2003, com cobertura nacional (SILVA, YAZBEK; GIOVANNI, 2012); a experiência do México, representada pelo Programa Educación, Salud y Alimentación (Progresa), criado em 1997, que



destinava às famílias rurais em situação de extrema pobreza, transferências monetárias, suplementos alimentícios e um conjunto básico de serviços de saúde, sendo posteriormente ampliado para áreas urbanas com a instituição do Oportunidades. Essas duas experiências representam mais de 70% do público atendido por PTRC no Continente.

A dimensão atual dos PTC, segundo dados da CEPAL, apresentados por estudos de Cecchini; Madariaga (2011), considerando 19 países da América Latina e Caribe, cresceu de 5,7%, em 2000, para 19,3%, em 2010, se considerada a população total desses países. Em termos de inversão do Produto Interno Bruto (PIB), houve um incremento de 0,19%, em 2000, para 0,40%, em 2010. É importante considerar que, além dos recursos alocados para os PTRC serem duplicados de 2000 a 2010, a população atendida por esses programas praticamente triplicou no mesmo período. Ademais, 0,40 % do PIB ainda é um volume de recursos insuficiente para atender às necessidades de erradicação da pobreza extrema no Continente.

Em levantamento preliminar, realizado de novembro de 2011 a outubro de 2012, por um grupo de pesquisadores do Brasil, Uruguai e Argentina, para realização de posterior estudo comparado entre três programas em implementação nesses países, foram identificados 18 países desenvolvendo PTRC na América Latina e Caribe, criados no período de 1990 a 2012, sendo 7, em 2005: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trindade e Tobago e Uruguai. Alguns desses países desenvolvem mais de um PTRC e alguns programas são constituídos de vários componentes direcionados a grupos específicos da população.

Esses programas situam-se no contexto de nova geração de programas sociais com objetivo de reduzir a pobreza (garantia de renda) e interromper o ciclo intergeracional da pobreza (condicionalidades), originando, no caso brasileiro e de várias experiências da América Latina, programas focalizados em segmentos pobres da população.

3 INDICAÇÕES PARA UM ESTUDO COMPARADO SOBRE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA NA AMÉRICA LATINA



Nesse item apresentamos as linhas gerais de uma pesquisa, com financiamento da CAPES e do CNPq, envolvendo o Brasil (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA, coordenador geral do projeto, Programas de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCSP e Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS, Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de La Republica/Uruguay e o Mestrado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires da Argentina). Trata-se de um estudo sobre PTRC na América Latina, buscando compreender o contexto geral do desenvolvimento dos PTRC no Continente. No âmbito da pesquisa, foi inicialmente desenvolvido um estudo exploratório para contextualização e caracterização geral desses programas na América Latina e Caribe, ao mesmo tempo em que foram selecionados três PTRC em implementação para um estudo comparado: **Bolsa Família** (Brasil), **Nuevo Regimen de Asignaciones Familiares (AFAM – Plan de Equidad)** (Uruguai) e **Asignación Universal por Hijo para la Protección Social** (Argentina).

O pressuposto é que os PTRC em desenvolvimento na América Latina são marcados por especificidades históricas e contextuais da realidade de cada país, todavia, apresentam elementos comuns que precisam ser aprofundados.

Portanto, o foco do estudo exploratório, que se encontra em fase de conclusão, teve como proposta elaborar um perfil geral sobre esses programas e sua contextualização, considerando a conjuntura socioeconômica e política que propiciou o surgimento dos PTRC na América Latina e Caribe e seu desenvolvimento na atualidade, considerando esses programas como a dimensão prevalente da proteção social no Continente.

O estudo comparado dos três programas é orientado pelos seguintes eixos temáticos: Identificação, comparação e problematização das concepções de pobreza que fundamentam os três Programas; critérios para o acesso das famílias aos Programas; benefícios monetários e não monetários alocados às famílias; formas e mecanismos de



gestão e implementação dos programas; natureza, acompanhamento e sanções decorrentes das condicionalidades; possíveis impactos identificados na população beneficiária e nas comunidades por estudos avaliativos desenvolvidos; equipes de profissionais que administram, implementam e acompanham os Programas; orçamento anual total e fontes de recursos dos programas desde a criação até 2013, estabelecendo relação com os gastos sociais públicos e com o PIB de cada país. Esse estudo situa-se no campo do pensamento crítico, orientando-se pelos seguintes pressupostos teórico-metodológicos:

- a) A realidade social é complexa e só se deixa compreender a partir de movimentos conscientes, sistemáticos e demorados, numa busca de desvendar a essência dessa realidade, expressa pelas suas determinações e contradições;
- b) As produções anteriores, sobre a realidade estudada, devem ser consideradas como ponto de partida do conhecimento, mas o avanço desse conhecimento requer uma aproximação sistemática com a realidade a ser conhecida;
- c) A objetivação exigida pelo processo de conhecimento é produto de esforço consciente e deliberado e da utilização de procedimentos metodológicos adequados ao estudo das diferentes realidades;
- d) O desenvolvimento de qualquer processo de investigação social gera compromisso com mudanças na realidade em foco.

Em relação aos procedimentos de pesquisa, foram considerados para o estudo exploratório os seguintes procedimentos:

- a) Levantamento dos programas e de informações referentes aos programas identificados na internet, mais especificamente nos sites dos referidos programas;
- b) Complementação do estudo mediante levantamento e estudo documental e bibliográfico;
- c) Apresentação e discussão de textos preliminares em Missões de Trabalho.

O estudo comparado entre os três programas selecionados orienta-se pelo seguinte processo:



- a) Detalhamento de cada eixo temático com indicação de referências documental e bibliográfica básica e complementar;
- b) Elaboração da concepção teórica sobre cada eixo indicado para o estudo comparado (exemplo: pobreza, condicionalidades, gestão, impactos, trabalho, etc.);
- c) A equipe de cada país é responsável pela elaboração de um estudo preliminar sobre o programa de transferência de renda de seu país, considerando os eixos temáticos;
- d) Constituição de uma comissão composta por pesquisadores integrantes das equipes dos três países envolvidos no estudo para elaboração do estudo comparado entre os três programas, tomando como material básico de referência os textos elaborados sobre cada programa, podendo complementar as informações com outras fontes documentais e bibliográficas. O estudo comparado entre os três programas deve destacar suas similaridades, diferenças e especificidades, considerando os eixos temáticos configurativos do objeto do estudo.

O pressuposto que coloca a necessidade de aprofundamento de estudos sobre os PTRC na América Latina é verificar que, mesmo que as especificidades históricas e contextuais da realidade de cada país imprima um caráter peculiar a cada experiência, no geral, alguns elementos comuns podem ser identificados, como a focalização na pobreza e na extrema pobreza; a inclusão de condicionalidades e a concessão de benefícios monetários e não monetários. Portanto, objetiva-se dimensionar e aprofundar o conhecimento das dimensões comuns e das especificidades desses programas para buscar uma compreensão contextualizada na realidade econômica, política e cultural da proteção social na América Latina na atualidade.

4. PROBLEMATIZAÇÕES PRELIMINARES A PARTIR DO PROJETO

Na América Latina, as Políticas Sociais vêm passando por profundas transformações desde os anos 1980, marcando a passagem da universalização de



direitos sociais, para a implantação de programas focalizados na pobreza e na extrema pobreza. Nesse contexto, nos anos 1990 e na primeira década do século XXI, vêm se expandindo significativamente programas de transferência de renda condicionados e focalizados na pobreza e na extrema pobreza, processo que situa a proteção social no contexto da reestruturação produtiva da economia mundial, sob a orientação da ideologia neoliberal.

Nesse contexto, a realidade da pobreza assume maior visibilidade, conduzindo ao reconhecimento da necessidade do desenvolvimento de estratégias para seu enfrentamento, com foco centrado na pobreza extrema. Todavia, a abordagem que orienta esse debate e as experiências em desenvolvimento realçam o déficit de renda como critério mais relevante para dimensionar a pobreza e a extrema pobreza, desconsiderando as determinações estruturais da pobreza e das desigualdades sociais. Essa visão orienta a intervenção social para adoção de políticas focalizadas na extrema pobreza, cujo objetivo é a melhoria imediata das condições de vida dos pobres, sem que a realidade estrutural de exploração do trabalho e a concentração da riqueza sejam objeto de consideração. Trata-se de uma opção política que, no limite, contribui para manutenção e controle da pobreza, reproduzindo e ampliando um estrato de pobres inseridos no circuito do consumo marginal. Esse é um processo que potencialmente tem servido para legitimação do Estado, pouco alterando a profunda desigualdade social, além de criar a ilusão de que a pobreza pode ser erradicada pela Política Social, mediante os PTRC, tão em voga no Continente.

Nesse contexto conjuntural os PTRC se transformam na principal estratégia de política social para enfrentamento da pobreza no Continente. Colocam deveres morais a serem seguidos pelas famílias mediante o estabelecimento de condicionalidades no campo da educação e da saúde, sem que ações abrangentes e efetivas sejam assumidas para melhoria dos serviços sociais básicos, ainda insuficientes e de baixa qualidade. Ademais, as ditas condicionalidades servem para disseminar falso moralismo, reproduzindo na sociedade visões conservadoras, representadas pela ideia de que esses programas geram dependência, desestímulo ao trabalho, precisando as famílias beneficiárias retribuir o benefício recebido e serem educadas pelo cumprimento de



responsabilidades, atribuindo às famílias, principalmente às mulheres, a obrigação de administrar a família com valores monetários insuficientes para aquisição da cesta básica.

Por conseguinte, tanto o estudo exploratório sobre os PTRC em implementação na América Latina e Caribe e, principalmente, o desenvolvimento de estudo comparado sobre três PTRC selecionados buscarão construir uma problematização que evidencie possíveis problemas estruturais inerentes a esses programas que contribuem para limitar a inclusão de segmentos pobres e reduzem as possibilidades de impactos mais significativos sobre a redução dos índices de desigualdade e pobreza nos países onde são implementados.

REFERÊNCIAS

ATKINSON, Anthony B. **Public economics in action**. The basic income/flat tax proposal. Oxford: Oxford University Press, 1995.

BRESSON, Yolán. **L'après salarial: une nouvelle approche de l'économie**. 2ed. Paris: Economica, 1993.

BRITTAN, Samuel. **Capitalism with a human face**. Aldershot: Edward Elgar, 1995.

CASTIÑEIRA, Berta Rivero; NUNES, Luís Currais; RUNGO, Paolo. Impactos de Transferência Condicionada de Renda sobre el Estado de Salud: el Programa Bolsa Família de Brasil. **Rev. Esp. Salud Pública**, vol. 83, n. 1, Enero-Febrero, 2009, p. 85-97.

CECCBINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. **Programas de Transferência Condicionadas**. Balance de la experiencia reciente em América Latina y el Caribe. Santiago: Naciones Unidas (Cuadernos de la CEPAL, 95), 2011.

GORZ, A. **Métamorphose du travail: quête du sens**. Paris: Galilé, 1991.

PAUGAM, Serge. **L'Europe face à la Pauvreté**. Les expériences nationales de revenu minimum. Paris: Ministère de l'Employ et la Solidarité, 1999.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A Política Social Brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 6ª ed. Revisada e ampliada. São Paulo: Cortez, 2012.



SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de Cidadania**: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez, 2002.

VUOLO, Rubén lo (compilador). **Contra la exclusion**: a proposta del ingreso ciudadano. Buenos Aires: CIEEP/Miño y Dávila Editores, 1995.