

# AS POLÍTICAS SOCIAIS NA ADMINISTRAÇÃO DA POBREZA: ALGUNS APONTAMENTOS SOBRE OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA AMÉRICA LATINA

Bruna Letícia Nunes Felix<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo tem como finalidade proporcionar a compreensão acerca dos reflexos para as políticas sociais advindos das crises que se gestaram em meio ao direcionamento de uma doutrina neoliberal, tendo como consequência o aumento da pobreza extrema e da desigualdade que ainda permanecem gritantes na América Latina como apresenta as taxas de 2018 em que 30,1% da população regional estava abaixo da linha de pobreza enquanto 10,7% estava abaixo da linha de pobreza extrema, sinalizando os avanços e retrocessos que aconteceram mais precisamente no último século.

**Palavras-chave:** Políticas sociais. Neoliberalismo. Desigualdade social. Programas de transferência de renda.

**Abstract:** The purpose of this article is to provide an understanding of the consequences for social policies arising from the crises that were created in the midst of the direction of a neoliberal doctrine, resulting in the increase in extreme poverty and inequality that still remain glaring in America Latina as it presents the rates of 2018 in which 30.1% of the regional population was below the poverty line while 10.7% was below the extreme poverty line, signaling the advances and setbacks that happened more precisely in the last century.

**Keywords:** Social policies. Neoliberalism. Social inequality. Income transfer programs.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objeto a política social inserida na dinâmica do capitalismo dependente demonstrando alguns aspectos a partir dos programas de transferência de renda na América Latina. Com base nas autoras Behring e Boschetti (2011), para compreender as protoformas das políticas sociais em nível genérico é preciso refletir sobre o contexto histórico, social, político e econômico que apresentam elementos do desenvolvimento capitalista e das demandas da classe trabalhadora que impulsionaram um redimensionamento do Estado na administração dos conflitos sociais através das políticas sociais.

---

<sup>1</sup> Universidade Federal de Alagoas (UFAL); pós-graduada em Saúde Pública e Pós-graduanda em Políticas Públicas e Municipalidade; bruna\_felix3@hotmail.com.

Desde a trajetória histórica da política social que convergiu na ascensão do capitalismo no período da Revolução Industrial e se desenvolveu na transição do capitalismo concorrencial ao monopolista (Netto,2009) requerendo dos trabalhadores a busca por melhores condições de vida e existência, e em seguida, com as alterações que aconteceram a respeito dos processos e das relações sociais de produção ao longo dos anos, foi requerido do Estado contribuições na efetivação das políticas sociais. No entanto, acontece, pois, uma separação entre a teoria e a prática, isto é, na teoria existe uma estrutura legal e consolidada de execução dessas políticas de forma qualitativa como também quantitativa; no entanto na prática, apesar de existir alguns serviços públicos de qualidade que em alguma medida conseguem responder os indivíduos, em sua maioria, não respondem com efetividade todas as demandas colocadas pela classe trabalhadora. Além disso, há uma precarização dos serviços na viabilização do acesso, comprometendo as condições de vida da população, o que a torna cada vez mais desigual e submissa às necessidades de controle da ordem do capital.

Conduzindo-se pela perspectiva histórico-crítica, esse estudo, de vertente marxista, se desenvolveu baseado em dois tipos de pesquisa: pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, a fim de compreender o objeto desse estudo para além da sua aparência, isto é, compreendê-lo em sua essência. A primeira utilizou da revisão literária de textos de autores que tratam dos fundamentos da política social, como: Behring e Boscheti (2011); Potyara (2011); Pimentel (2016); Marx (1988); Paulo Netto (2009); lamamoto, dentre outros. No que tange a pesquisa documental, esta realizou-se por meio de documentos da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe).

Contudo, anseia-se, com esse trabalho, instigar a compreensão sobre as políticas sociais sinalizando sobre a importância dos programas de transferência de renda na América Latina, assim como proporcionar questionamentos a respeito de sua execução e incitar estudos e propostas sobre melhorias no processo de construção e implementação de novas políticas sociais, dependendo das necessidades da sociedade e as formas de pressão que a classe trabalhadora pode trazer na luta pela efetivação das mesmas.

## 2 DESENVOLVIMENTO

De acordo com Cobo (2012) A América Latina no que diz respeito a configuração dos sistemas de focalização de transferência de renda assim como os demais países em desenvolvimento apresentam um contexto que se caracteriza por um sistema de proteção social predominantemente ausente. Assim, diferente do que aconteceu na Europa Ocidental, sem um sistema de proteção social concreto os países latino-americanos não conseguem colocar em prática políticas sociais que possuam durabilidade em médio e longo prazo com execuções que se estendam além dos ciclos presidenciais. Dessa forma, os obstáculos continuam a ser crescentes na região, especificamente ligados ao alto índice de pobreza, desigualdade, prestação de serviços públicos e a precariedade do mercado de trabalho.

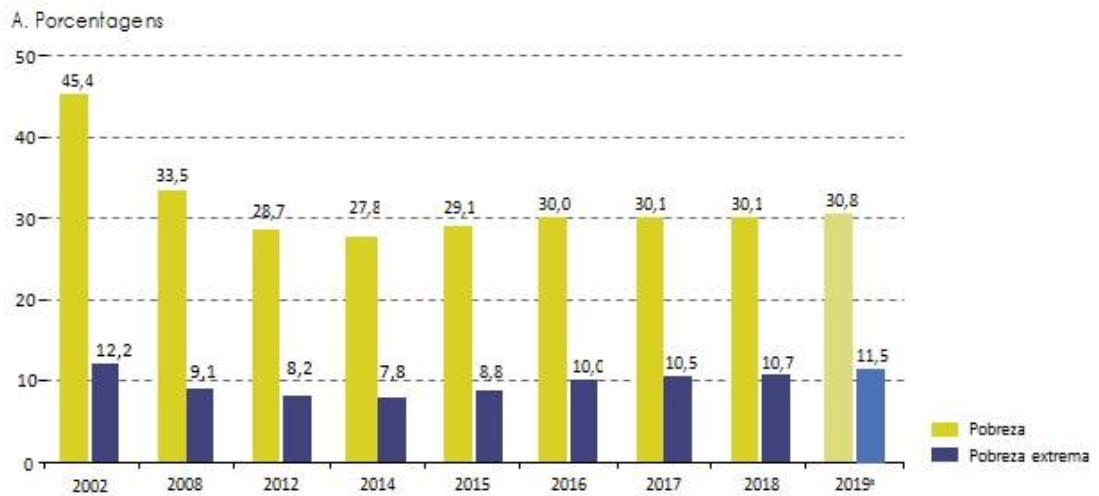
É importante localizar na história que, “[...] o debate sobre exclusão social, que surgiu nos países avançados ainda na década de 70 com a desfiliação dos trabalhadores, o desemprego de longo prazo e o crescimento da categoria de ‘novos pobres’ é desenvolvido na América Latina sob uma ótica distinta” (COBO, 2012, p.110). No entanto, é necessário fazer uma ressalva a respeito do termo “exclusão social” utilizado pela autora, tendo em vista que em nossa sociedade capitalista todos nós estamos incluídos no sistema, independente de vínculos empregatícios ou não. Mesmo havendo empenho no processo de configuração de um Estado Social aplicado nos países latino-americanos (de acordo com a realidade de cada país), esses sistemas de proteção social tornaram-se pontuais, pois, não eram capazes de responder a demanda da maioria da população ocupada na realização de trabalho informal. Como consequência, “[...] a exclusão não representa o estar fora, mas o não estar legítima e plenamente integrado seja no mercado de trabalho e/ou nas redes de sociabilidade e reciprocidade” (COBO, 2012, p.110).

Os maiores desafios para a América Latina ainda continuam sendo a erradicação da pobreza e da pobreza extrema, além do alto índice de desigualdade que, enquanto existir capitalismo e esse modo de produção pautado na exploração da força de trabalho não cessará. Ainda assim a CEPAL (2019) nos apresenta que a

renda do 1% mais rico da população continua crescendo e a tendência da desigualdade, levando em consideração registros fiscais e pesquisas domiciliares torna-se cada vez mais elevada do que aquela constatada somente através das pesquisas domiciliares. Por isso que, é imprescindível desenvolver políticas públicas relacionadas a proteção social e também ao mercado de trabalho, proporcionando acessibilidade no âmbito social, laboral e redistribuição de renda. Nos anos de 2002 a 2014 houve um destaque no que tange a redução da pobreza e da pobreza extrema na região, assim como da desigualdade social (COMISSÃO ECONOMICA PARA A AMERICA LATINA E O CARIBE, 2019, p.8). Isto se deu devido a um estado econômico favorável e também em meio a um contexto político que abria espaço para ampliação de políticas voltadas a proteção social. Com isso, a ação do Estado e das instituições sociais se fortaleciam, onde houve a implementação de políticas redistributivas em nível social e laboral.

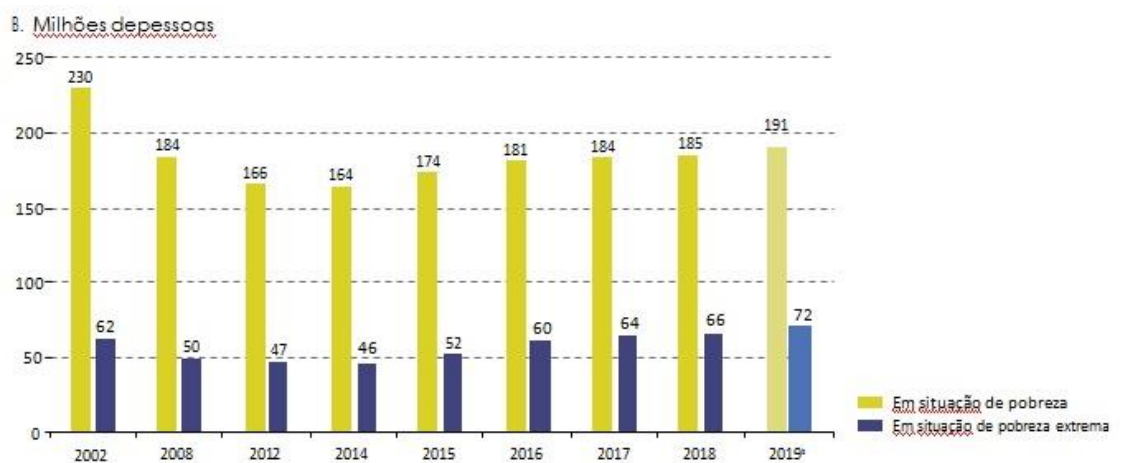
Logo, esse processo trouxe modificações nos dados dos índices de pobreza e pobreza extrema na América Latina, como bem nos apresenta a CEPAL (2019, p.9), onde entre 2002 e 2014 a porcentagem de pobreza caiu de 45,4% para 27,8%, isto é, 66 milhões de pessoas saíram dessa situação. A porcentagem de pobreza extrema também caiu de 12,2% para 7,8%. No entanto, a partir de 2015 essas porcentagens começaram a subir novamente. No ano de 2018, a porcentagem aumentou em um nível de 30,1%, esses caracterizados como abaixo da linha da pobreza; ao mesmo tempo que 10,7% estavam abaixo do nível de pobreza extrema. Os gráficos abaixo representam todas as alterações que aconteceram desde 2002 até o ano de 2019.

Gráfico 1 – Taxas de pobreza e pobreza extrema nos anos de 2002 a 2019 (18 países da América Latina) (Em porcentagens e milhões de pessoas)



Fonte: Panorama Social da América Latina, 2019

Gráfico 2 - Pessoas em situação de pobreza e pobreza extrema por milhões de pessoas nos anos de 2002 a 2019 (18 países na América Latina).



Fonte: Panorama Social da América Latina, 2019.

PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 A 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

É de extrema importância ressaltar que a pobreza não atinge de forma igualitária todos os níveis da sociedade, pelo contrário, com base nos dados de 2017, visualizava-se no agregado regional a tendência aos níveis de pobreza e pobreza extrema refletidas em sua grande maioria nos subgrupos, como: os residentes da zona rural, as crianças e os adolescentes, indígenas, afrodescendentes e mulheres. Tudo isto é consequência de uma cultura pautada nos privilégios, na meritocracia e nos abusos. Nessas populações a porcentagem de pobreza chegou a 40%. A desigualdade de renda é um fator ainda muito expressivo e se caracteriza como obstáculo principal no processo de viabilização dos direitos e do bem-estar dos indivíduos, além de não possibilitar o progresso econômico e político. É possível observar então, segundo a CEPAL(2019),

A desigualdade de renda, medida pelo índice de Gini (média de 15 países da América Latina) diminuiu de 0,538 em 2002 para 0,477 em 2014 e 0,469 em 2017, e depois chegou a 0,465 em 2018. Assim, este indicador diminuiu 13,6% em 16 anos, ou seja, 0,9% por ano. Esta redução ocorreu a um ritmo decrescente: a variação média observada entre 2002 e 2014 foi de 1,0% ao ano, enquanto a registrada entre 2014 e 2018 correspondeu a 0,6% ao ano (veja o gráfico 5). Existem grandes diferenças entre os países, tanto no que se refere aos níveis dessa desigualdade, como à intensidade e direção das variações nesses períodos. Os valores mais baixos do índice de Gini, próximos ou inferiores a 0,400, encontram-se na Argentina, El Salvador e Uruguai, enquanto no Brasil e na Colômbia os valores são superiores a 0,520 (COMISSÃO ECONOMICA PARA A AMERICA LATINA E O CARIBE, 2019, p.13).

Nesse cenário, ir de encontro aos altos níveis de pobreza e desigualdade, solicita empenhos físicos, institucionais e financeiros. Em 2007 aproximadamente 80% da população considerava injusta a distribuição de renda, tendo em vista a falta da existência de garantias em seguridade social, assistência e oportunidade de emprego aos mais pobres. Ou seja, notabiliza a necessidade de uma intervenção mais frequente dos Estados referente a consolidação de proteções básicas.

Ainda que os programas sociais de viés compensatório represente o ponto crucial do desenvolvimento da proteção social latino-americana, o mesmo acaba impedindo a reestruturação da política social na promoção de uma sociedade mais

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



igualitária. De outro modo, existe uma falha na concepção de direitos como forma de justificativa para a realização de programas sociais. Pois, quando se coloca o acesso a direitos (educação, saúde e alimentação) como condicionalidades, a prática dos mesmos passam a ser interpretadas como temporárias, isto é, a permanência dos indivíduos nos programas são utilizadas como critério de durabilidade.

Iniciativas particulares e grupais com o objetivo de controlar a pobreza foram visualizadas desde o século XII, como por exemplo, as Poor Laws (casa dos pobres). Já no século XXI, após a instituição da democracia e da cidadania a situação é distinta. Frente a constituição dos Estados Nacionais Modernos, as ações voltadas a diminuição da pobreza, começam a fazer parte da agenda das autoridades, seja por compromisso social e/ou pragmático. Após as grandes duas guerras, houve a polarização de concepções sobre o Estado. De um lado o Comunismo de Lênin e o Socialismo de Stálin que defendiam a ação do Estado no processo de descentralização da produção econômica, assim como a distribuição igualitária para todos independente da sua contribuição; do outro lado o Welfare State de Keynes que defende o Estado como ponto principal para alavancar e monitorar o o desenvolvimento econômico e social.

Desse modo, essas duas concepções passam a entrar em conflitos pela América Latina e a África a partir de programas de desenvolvimento econômico e suporte internacional. Alguns dos programas desenvolvidos na América Latina são: Programa Prospera (México) que tinha como objetivo o apoio às famílias rurais em situação de extrema pobreza; o Programa Bolsa Família (Brasil), pautado na compreensão de que as mulheres na taxa de pobreza que não tinham condições de trabalhar para ficar com filhos, necessitaria de uma bolsa que proporcionasse a manutenção das crianças na escola para as mães terem abertura de trabalho; o Programa Bono Juancito Pinto (Bolívia) atrelado ao ministério da educação, tendo em vista que seu ideal era a melhoria no acesso à educação, promoção da mobilidade social e diminuição da pobreza.

PROMOÇÃO



APOIO





Vale ressaltar que esses programas possuem direcionamentos e efetivações diferentes, já que, cada país tem suas particularidades econômicas, políticas e sociais. Todavia, algumas características são semelhantes, ou seja, possuem os mesmos determinantes como a pobreza, o processo de redemocratização e a posse de líderes reformistas aos cargos de presidente. O quadro abaixo faz uma relação entre os programas de transferência de renda com base no produto interno bruto de cada país.

Tabela 1 - Sistematização PIB/programas de transferência de renda

	Programa	PIB (milhões US\$)	PIB per capita (US\$) 2013	% PIB no programa	População 2014 (milhões)	Beneficiários	% da pop. beneficiária	% da pop. subnutrida
MÉXICO	Prospera	1.259.201	10.293	0,41%	124	27.000.000	21,4%	< 5%
BRASIL	PBF	2.243.804	11.199	0,47%	202	50.353.431	24,9%	< 5%
PARAGUAI	Tekoporã	29.009	4.294	0,23%	6,9	565.020	8,2%	11%
BOLÍVIA	BJP	30.601	2.868	0,64%	10,8	1.824.577	16,9%	19,5%
URUGUAI	PANES	55.708	16.351	0,45%	3,4	389.364	11,5%	< 5%
ARGENTINA	AUY	611.726	14.760	0,54%	41,8	3.327.583	8%	< 5%
					388,9	83.459.975	21%	

Fonte: IBGE (2015); OIT (2014)

Observa-se que, nenhum dos países chegou a investir se quer 1% do PIB nesses programas e ainda assim quatro deles conseguem se beneficiar em cima dos países que vivem em situação de extrema pobreza. Se houvesse esse investimento de 1%, os países como Bolívia e Paraguai atenderiam, mesmo que minimamente, os subnutridos além de propiciar o aumento do número de beneficiários.

Nesse seguimento, é imprescindível colocar em destaque que, todos os programas de transferência de renda tiveram seu início após o processo de redemocratização entre as décadas de 1990 e 2000, possibilitando a construção e

#### PROMOÇÃO



#### APOIO





PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



desenvolvimento de políticas públicas. Assim, torna-se possível visualizar que as políticas públicas, em sua maioria, interpretadas como resultado das relações existentes entre o poder público e materializadas em bens, recursos e/ou direitos refletidos à sociedade de forma democrática, são configuradas e efetivadas a partir do Estado. Isto é, qualquer regime político, seja totalitário, autoritário ou teocrático, estarão sempre sujeitos a uma análise pública da sociedade.

### 3 CONCLUSÃO

A abordagem desse estudo teve por finalidade colocar as políticas sociais em destaque como um dos elementos fundamentais para o desenvolvimento da sociedade em seus aspectos sociais, econômicos e políticos. A perpetuação conquistada no último século, especificamente, deixa claro a necessidade de reconstrução das políticas sociais já atuantes e da criação de novas políticas que viabilizem acesso, além de possibilitar condições de vida adequadas à população.

Verificamos os reflexos que as crises do sistema capitalista e seu modelo neoliberal trouxeram para as políticas sociais, no período de ascensão da sociedade urbano-industrial em seu processo de modernização, sinalizadas devido ao aumento da desigualdade social e da pobreza extrema e reorganizadas através dos programas de transferência de renda. Juntamente, proporcionou uma desmistificação de que as mesmas trazem comodismos e dependência da sociedade ao Estado, uma vez que, diversas práticas do Estado vão de encontro a consolidação de políticas públicas e consequentemente de políticas sociais, já que requer do mesmo um investimento além do que é planejado por ele.

Pelo exposto, embora as políticas sociais que visam erradicar a pobreza, expressão esta utilizada pela CEPAL, tenham algum impacto nas condições objetivas de vida dos trabalhadores que dela são usuários, ainda assim tais políticas são insuficientes para de fato superar essa problemática, haja vista que as raízes

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



materiais se encontram na forma como ocorre a produção e a reprodução da riqueza comandada pelo capital. Pois, na esfera da política não é possível erradicar os problemas sociais produzidos pela sociedade capitalista, já que a intervenção do Estado se limita pela sua própria natureza a incidir no âmbito das consequências minimizando-as e deixando intacta as causas que sustentam tais problemáticas; como também na esfera econômica em que existe uma grande lacuna no que tange ao investimento na construção e desenvolvimento de novas políticas sociais.

Assim, toda essa instabilidade é o que provoca impactos sociais como a questão da desigualdade e da pobreza extrema que, apesar de alguns avanços ao longo da história no que diz respeito aos seus índices, ainda se torna muito visível no mundo quiçá na América Latina. Dessa forma, as políticas sociais na América Latina sincronizadas ao movimento do capitalismo dependente se constituem enquanto mecanismos fundamentais para reprodução da força de trabalho, no entanto, elas não alteram a posição de classes considerando que se constituem enquanto instrumentos paliativos de intervenção do Estado.

Os dados citados ao longo do texto apresentam que a América Latina é um continente onde prevalece a desigualdade social e os índices de pobreza e pobreza extrema. As tendências e projeções sobre essas características reafirmam que, gradativamente, devido as características próprias do capitalismo dependente e da consequente condição dos trabalhadores, os mecanismos de proteção social se mostram cada vez mais necessários do ponto de vista dos trabalhadores no sentido de subsidiar e/ou complementar a reprodução da força de trabalho. Mesmo sendo um progresso, e de fato o é se considerarmos as protoformas das políticas sociais em comparação ao que se executam hoje, a concretização de políticas específicas no âmbito do sistema de proteção social latino-americano enfrenta os obstáculos impostos pelo neoliberalismo que devasta esse continente, acarretando na redução dos gastos e na desresponsabilização do Estado no que tange as reivindicações por direitos e viabilização dos serviços sociais.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



Dessa maneira, a superação das problemáticas que atingem os trabalhadores deve acontecer historicamente a partir da construção de um outro tipo de sociedade radicalmente emancipada, como o processo de transição capitalismo/socialismo/comunismo, isto é, construída baseada na apropriação coletiva dos meios de produção e dos resultados de seu trabalho. Esse momento de “ruptura” com a sociedade capitalista não deve ser visto ou compreendido apenas como possível, mas principalmente como necessário, pois é somente quando acontecerá o fim da disparidade entre burgueses e trabalhadores, do lucro privado e do trabalho assalariado. Todo esse contexto e ideal sendo construído por meio da luta de classes que é a ferramenta essencial para superação desse modo de produção.

## PROMOÇÃO



## APOIO





PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUIS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



## REFERÊNCIAS

BEHRING, R, E; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história** 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca básica de serviço social; v.2).

COBO, Barbara. **Políticas focalizadas de transferência de renda: contextos e desafios**. São Paulo: Cortez, 2012.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Panorama Social de América Latina, 2019**. Santiago/Chile, 2020. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45090/1/S1900909\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45090/1/S1900909_pt.pdf). Acesso em: 20 nov. 2020.

MARX, Karl. **O capital**: Livro primeiro: o processo de produção do capital. Tradução: Reginaldo Sant'Anna. São Paulo: Difel Editorial, 1984.

PASE, Luiz Hemerson; MELO, Claudio Corbo. Políticas Públicas de transferência de renda na América Latina. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 51(2):312-329, mar./abr., 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/jr9G6qgp3Msfnd7vKWzgcgN/?lang=pt>. Acesso em: 20 nov. 2020.

PAULO NETTO, José, 1947. **Capitalismo Monopolista e serviço social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Política Social: temas & questões**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

### PROMOÇÃO



### APOIO

