



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA – UFRB**  
**CENTRO DE ARTES, HUMANIDADES E LETRAS – CAHL**  
**COLEGIADO DE SERVIÇO SOCIAL**

**SOLANGE SILVA P. SANTOS**

**PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA NO  
CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO NA AMÉRICA LATINA: fatores  
determinantes e suas implicações.**

**CACHOEIRA –BA**

**2016**

SOLANGE SILVA P. SANTOS

**PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA NO  
CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO NA AMÉRICA LATINA: fatores  
determinantes e suas implicações.**

Monografia apresentada ao Colegiado do Curso de Serviço Social da  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito para obtenção  
do Grau de Bacharel em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Eduardo Alves de Oliveira.

CACHOEIRA- BA

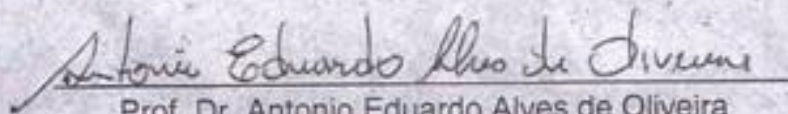
2016

SOLANGE SILVA SANTOS

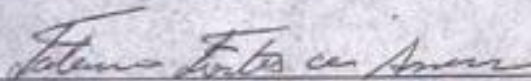
PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA NO  
CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO NA AMÉRICA LATINA: FATORES  
DETERMINANTES SUAS IMPLICAÇÕES.

Cachoeira - BA, aprovada em 25/02/2016.

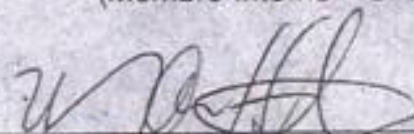
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Antonio Eduardo Alves de Oliveira  
(Orientador - UFRB)



Prof. Ms. Fabricio Fontes de Andrade  
(Membro Interno - UFRB)



Prof. Dr. Mauricio Silva  
(Membro Interno - UFRB)

A Mateus e Marcus.

Razão de todos os meus projetos de vida. Dos que fiz e dos que precisei desfazer. A eles que tanto amo, *como eu amo!*

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, às forças positivas do Universo que conspiraram para que esse projeto fosse concluído. O sonho de ser Assistente Social foi realizado!

À comunidade cachoeirana pela acolhida, num momento tão especial, ao mesmo tempo tão difícil. Longe de casa, distante dos nossos, mas tive a sorte de encontrar pessoas hospitaleiras. Represento na pessoa de Lú (do restaurante), uma grande amiga.

Ao Sr. André pelas caronas. Como esquecer!

Aos familiares que se importaram e se importam com esse sonho.

A Edivaldo Antônio pelo patrocínio. Sem este seria ainda mais difícil.

À toda comunidade acadêmica:

Servidores e trabalhadores terceirizados.

Aos docentes, cada um com sua particularidade. Faço questão de registrar todos que ministraram aulas na turma SESO 2011.1. Queridos mestres, [...] *“não esqueço jamais essa lição”*. A vocês ofereço essa canção: *Ao mestre com carinho!*

A Marcela, Márcia, Jorge, Wilson, Henrique, Lúcia, Roberto, Eduardo, Silvia Arantes, Simone, Diogo, Rosemary, Lys, Godinho, Robson, Valéria, Mauricio, Fabrício, Ana Paula, Bruno, Heleni, Albany, Edgilson, Rosenária, Simone. Por contribuírem com a minha formação.

Pelos rumos acadêmicos:

À prof.<sup>a</sup> Ilzamar por me fazer compreender o que, de fato, seria o Serviço Social com os temas a ele intrínsecos: questão social, trabalho, ontologia, etc.

Ao prof.<sup>o</sup> Fabrício pelo seu profissionalismo. Ainda pela sinceridade e transparência ao lidar com a temática/disciplina de tamanha importância para o Curso. Suas aulas foram fontes inspiradoras para realização deste trabalho.

À prof.<sup>a</sup> Marcela pelo despertar sobre o que vem ser a sociedade e como ela se constitui. E por ter sido com quem pude compreender os processos contraditórios, inclusive, do nosso próprio fazer profissional. Sempre alertando: *“É preciso saber o lugar que estou”*.

Em especial,

Ao meu orientador e também coordenador do Grupo de Estudo e Pesquisa Bolsa Família – GEPBF – do qual fui bolsista, Prof.º Dr. Antônio Eduardo. Minha gratidão pela atenção e franqueza nas orientações tão importantes para que esse trabalho fosse concluído.

À equipe de Coordenadoria da Mulher do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia pelo espaço de aprendizado durante período de estágio.

Aos queridos colega pela nossa convivência que foi para mim de grande aprendizado. Desejo à todos vidas brilhantes, mesmo com os reflexos neoliberal que atravessa por inteira a profissão. Já sinto saudades. Valeu, meu povo!

Com carinho e verdadeira gratidão:

Jamile Fernanda (Jamis) que sempre me suportou. Exemplo de força e superação. A filha que toda mãe queria ter. Admiro-te!

Lindalva por me acolher sempre que precisei. És especial, Nega!

Simone pelos nossos momentos de descontração em tempos de stress. Te gosto muito!

Infinitamente à eles,

Marcus e Mateus (parte de mim), *que tanto amo, como eu amo!*

Enfim, a aqueles que contribuíram de alguma forma para meu processo de formação.

A todos, muito obrigada!

*“Um dos grandes problemas que nós temos enfrentado atualmente é que a Democracia está se transformando rapidamente numa Democracia de mercado. A Democracia de mercado dá o primeiro plano ao consumidor, ao usuário, e deixa em segundo plano o cidadão. [...] Ora, o cidadão é alguém que não vive fora do mercado, porque, por agora, é impossível viver fora dele, mas que se opõe ao mercado naquilo que é essencial à vida humana, à preservação dos valores fundamentais do indivíduo, que é o que está no homem, que é o que nos institui como portadores de direitos, e que você não pode dispensar.”*

SANTOS, Milton. Depoimento: 1993.

*"A educação não tem como objeto real armar o cidadão para uma guerra, a da competição com os demais. Sua finalidade, cada vez menos buscada e menos atingida, é a de formar gente capaz de se situar corretamente no mundo e de influir para que se aperfeiçoe a sociedade humana como um todo. A educação feita mercadoria reproduz e amplia as desigualdades, sem extirpar as mazelas da ignorância. Educação apenas para a produção setorial, educação apenas profissional, educação apenas consumista, cria, afinal, gente deseducada para a vida.”*

SANTOS, Milton. 1998, p. 126.

## RESUMO

Este Trabalho apresenta uma discussão acerca dos Programas de Transferência de Renda Condicionada no contexto do neoliberalismo na América Latina. Busca identificar quais os fatores determinantes para a emergência desses programas e sua expansão por quase toda a região. A pesquisa tem como referência temporal as décadas de 1990 e 2000 sobre as quais foi realizada uma análise das mudanças ocorridas no contexto econômico e social. Faz uma breve alusão ao momento de transição democrática desses países. Dá ênfase ao processo de reforma do modelo administrativo dos Estados nacionais diante do processo de mundialização da economia, destacando a conjuntura socioeconômica nos países da América Latina. O estudo se aprofundou na compreensão do projeto de reforma do Estado para melhor esclarecer as suas implicações no desmonte do Estado, e, conseqüentemente, dos direitos sociais que teve rebatimentos nas políticas sociais, desencadeando processo o de implementação dos PTRC a partir de políticas de renda mínima focalizadas. A pesquisa foi realizada por meio de revisão bibliográfica e documental. Foram desenvolvidas três categorias de análise: exploratória, descritiva e explicativa. Através da pesquisa exploratória foi realizado um levantamento bibliográfico com objetivo de nortear as ideias tornando o tema mais explícito. A pesquisa se deu em torno do estudo dos mais variados tipos de material, como publicações, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses. Através de revisão bibliográfica foi realizada uma contextualização sobre a realidade socioeconômica da América Latina, com o objetivo de identificar as determinações conjunturais que propiciaram o surgimento e desenvolvimento desses programas. Para isso foram elencadas algumas categorias de análise: capital financeiro; neoliberalismo; políticas de alívio a pobreza, globalização. A pesquisa descritiva foi realizada para caracterização dos PTRC, no intuito de reunir os elementos que viessem comprovar a ideia em questão. Para a elaboração da caracterização dos PTRC, foi realizado um levantamento geral sobre os programas, explorando como fonte principal a internet. A pesquisa explicativa tratou de analisar e interpretar os fenômenos estudados, explicando a razão dos fatos, tomando como primazia identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a sua ocorrência. O tema em questão fora estudado a partir desses procedimentos sob a justificativa de que em muitos casos se observa as conseqüências separadamente das causas, tal fato motivou este estudo que tratou de apontar, de forma contextualizada, os fatores determinantes como também as implicações dos Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina.

**Palavras-chave:** América Latina, Neoliberalismo, Programa de Transferência de Renda.



## ABSTRACT

This work presents a discussion about Conditional Income Transfer Programs (CITP) in the Latin America's neoliberal context. It aims to identify which are the determining factors of the rise of these programs and their expansion throughout the region. The research has the 1990 and 2000 decades as reference, analyzing for this period the changes in economic and social context. It makes a brief reference to the periods when the transition to democracy took place in the countries. It emphasizes the reforms in the National States' administrative model due to the globalization process of the economies, highlighting the socioeconomic conjuncture in Latin American countries. The study concentrates in the comprehension of the State reform project to best clarify its implications on the State's disassemble, and, consequently, disassembling social rights that had effects on social policies, unleashing the process of implementation of the CITP through minimum income policies. The research was done through literature and documentary review. Three analytical categories were developed: exploratory, descriptive and explanatory. Through the explanatory research, a literature review was done, aiming to guide the ideas, to make the theme more explicit. A various type of material was used in the study, like publications, magazines, books, researches, monographs, thesis, etc. Through the literature review a contextualization about Latin America's socioeconomic reality was done in order to identify the conjuncture determinants that could propitiate the rise and development of the programs. To do so, some analyses categories were presented: financial capital; neoliberalism; policies against poverty and globalization. The descriptive research was done to characterize the CITP, on the willing to put together the elements that would justify the idea in place. For the elaboration of the description of the CITP, a general research was done, using the internet as the main resource. The explanatory research was focused on researching and interpreting the topics in study, explaining why the facts occur, having as a primacy the identification of factors that determined or contributed in order for them to occur. The theme was studied through these procedures under the justification that in a lot of cases it is observed the consequences separately from the causes, and that fact motivated this study that points out, in a contextualized form, the determinant factors as well as the implications for the rise of CITP in Latin America.

**Keywords:** Latin America, Neoliberalism; Conditional Income Transfer Programs.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 01</b> – Síntese histórica dos aspectos relevantes das economias da América.....	23
<b>Quadro 02</b> – Periodização da implementação das reformas neoliberais na América Latina, segundo o <i>mainstream</i> .....	44
<b>Quadro 03</b> – Síntese das principais características dos países estudados.....	72
<b>Quadro 04</b> – OS PTRC NA AMÉRICA LATINA – Por Ano e País.....	91

## LISTA DE TABELAS

- Tabela 01** – América Latina: evolução da taxa de desemprego em 10 países, 1990-2010 (Em percentuais).....55
- Tabela 02** – América Latina e o Caribe: Variação do PIB e de indicadores de mercado de trabalho, 1991-2010.....55
- Tabela 03** – Incidência da Pobreza e da Indigência na América Latina – 1980-2004.....56
- Tabela 04** – Percentual da cobertura da população total pelos PTRC em 18 países da América Latina e Caribe, 2010.....91
- Tabela 05** – Percentual da cobertura da população indigente e pobre pelos PTRC em 15 países da América Latina e Caribe, 2009-2010.....91

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 01</b> – Bolsa Família e seus equivalentes na América Latina – Custo do principal programa de transferência de renda, em 2012 (% do PIB).....	65
<b>Gráfico 02</b> – América Latina: evolução da pobreza e da indigência – 1980 a 2013 (Em porcentagem).....	66
<b>Gráfico 03</b> – América Latina: evolução da pobreza e da indigência – 1980 a 2013 (Milhões de pessoas).....	67

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

AL – América Latina

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

BIRD – Banco Internacional da Reconstrução e Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe

CF – Constituição da República Federativa do Brasil

CW – Consenso de Washington

EUA – Estados Unidos da América

FMI – Fundo Monetário Internacional

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

ODM – Objetivos de desenvolvimento do Milênio

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PBF – Programa Bolsa Família

PIB – Produto Interno Bruto

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PTRC – Programas de Transferência de Renda Condicionada

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura

UNICEF – United Nations Children's Fund

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>2. CAPÍTULO I - CONTEXTUALIZAÇÃO DO PANORAMA SOCIOPOLÍTICO E ECONÔMICO DA AMÉRICA LATINA.....</b>	<b>17</b>
2.1. Breve histórico da pobreza, subdesenvolvimento e dominação na América Latina.....	17
2.2. A contradição entre a reabertura democrática e a mundialização da economia.....	23
<b>3. CAPÍTULO II - OS DESDOBRAMENTOS DA EXPERIÊNCIA NEOLIBERAL NA AMÉRICA LATINA.....</b>	<b>29</b>
3.1. Os fundamentos do neoliberalismo e as experiências latino-americanas: algumas considerações.....	29
3.2. As políticas de ajuste estrutural na América Latina: a contrarreforma do Estado.....	35
3.3. A emergência dos regimes globalitários: democracia e o totalitarismo do mercado.....	46
3.4. A influência dos organismos internacionais (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial) sobre a América Latina.....	50
<b>4. CAPÍTULO III - DEBATE CENTRAL: PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA (PTRC) NA AMÉRICA LATINA: FATORES DETERMINANTES E IMPLICAÇÕES.....</b>	<b>54</b>
4.1. Os efeitos das políticas do ajuste neoliberal e a emergência dos Programas de Transferência de Renda Condicionada.....	54
4.2. O significado dos Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina no contexto do neoliberalismo.....	64
4.3. Breve exposição dos modelos dos programas em alguns países.....	71
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>78</b>
<b>6. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>84</b>
<b>7. APÊNDICE.....</b>	<b>90</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Este Trabalho de Conclusão de Curso apresenta uma discussão acerca do sentido para o qual os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) estão orientados dentro do cenário de hegemonia do projeto neoliberal na América Latina. Para tanto, parte da ideia central de que a apurada compreensão do seu significado deve estar articulada com uma análise que contemple o período de implementação desses programas, haja vista em que este coincide com o contexto da investida dessa ideologia político-econômica nesse território.

Assim, o estudo empreendido buscou identificar quais os fatores serviram como determinantes para a emergência desses programas, bem como para sua expansão por quase toda a América Latina, para chegar à visualização das suas implicações, no intuito de responder o porquê de terem esses programas de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais passado a prevalecer enquanto uma das principais medidas no âmbito da Proteção Social na região.

Deve-se destacar ainda que para a realização deste trabalho a problematização do fenômeno da pobreza se mostrou imprescindível. Dessa forma, ao longo de todo o texto a categoria teórica *pobreza* é reforçada numa dimensão que não ignora o seu caráter eminentemente histórico-estrutural e que, além disso, também considera ter havido um severo agravamento desse fenômeno com a intensificação dos processos de reestruturação da economia e de financeirização do capital nas décadas finais do século passado, como consequência percebida da globalização. Na esteira de Silva (2014, p. 52), há ainda a consideração de que é primordial vincular a pobreza ao tema desigualdade.

Quanto ao recorte temporal, embora seja feita uma breve alusão às décadas de 1970 e 1980 – momento que marcou a transição democrática desses países, quando se observou, paradoxalmente, avanços e conquistas de cidadania através da ampliação dos direitos, ao mesmo tempo em que ocorreu a reforma do modelo administrativo dos Estados nacionais, diante do processo de mundialização da economia –, a pesquisa tem como ponto de relevância sobretudo o cenário econômico e social do período de 1990 até os dias atuais.

Essa opção se justifica tendo em conta que é a partir desse período que irrompe o processo de inserção dessa parte da América na ordem econômica mundializada como alternativa imposta pelo capital para a superação da crise da dívida que acometeu os países

latino-americanos nos anos 80, e que, por isso, não deixou de ameaçar os interesses dos países centrais, principalmente face à diminuição do potencial consumidor da região. Daí que a ofensiva neoliberal passou a estar mirada para os países periféricos, mormente os da América Latina.

Como consequência e, ao mesmo tempo, condição para o alinhamento desses países ao novo ordenamento foi que houve a adoção do ajustamento com bases liberais que, por sua vez, implicou, dentre outras situações, na redução de investimento em serviços públicos. Para Ramonet (1997), essas mudanças apontam para um novo modelo de governança com uma tendência à intensificação dos regimes globalitários, trazendo consigo uma nova modalidade de proteção social em que o Estado se caracteriza como regulador dos serviços executados (BEHRING, 2003).

Sobre esse processo de reforma estrutural foi dedicado um estudo específico e mais aprofundado, que buscou desvendá-lo em suas contradições inerentes, dado que é a partir daí que os Estados passam a estar submetidos às orientações externas sobre como e onde aplicar os seus recursos. Deriva também da implementação das medidas em que se fundava o ajuste o redesenho da atuação estatal, não apenas no campo das políticas econômicas, mas principalmente na área das políticas sociais, tanto no sentido de restrição destas, quanto na sua submissão à uma lógica economicista.

É, então, conforme evidenciado por Silva (2014, p. 98), nessa conjuntura que os governos dos países da América Latina recorrem às Políticas de Transferência de Renda Condicionada, sob a orientação dos organismos Internacionais, adotando-as como proposta privilegiada para a *superação* e o *alívio* da pobreza ao garantir acesso aos serviços sociais básicos, a partir da oferta de transferências monetárias diretas aos beneficiados.

Quando à esquematização do texto, tem-se que:

Visando abordar algumas questões pertinentes e construir um alicerce conjuntural sólido para nortear o debate, o texto em seu primeiro capítulo tratou de elaborar algumas considerações acerca da contextualização da América Latina, traçando um panorama histórico com reflexões sobre os fatores políticos, econômicos e sociais que conformam as suas sociedades. Também, este capítulo vem no sentido de evidenciar a natureza estrutural da pobreza na região, ao passo que ressalta a sua marca de *continuidade*, sem desconsiderar o recente agravamento sofrido como resultado da execução da pauta política de inspiração



neoliberal. Esse capítulo aponta ainda alguns dados demonstrativos do seu atual nível de desenvolvimento.

O segundo capítulo, através da realização de estudo explicativo, desenvolve uma discussão acerca do reordenamento da função do Estado operado pelas políticas de ajuste com foco na questão das reformas empreendidas, tomando por base os fundamentos do modelo neoliberal, ao qual dá ênfase enquanto princípio orientador do modelo econômico atual. Visa ainda apontar quais foram as orientações dos organismos internacionais, designadamente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, destinadas aos países periféricos após a década de 80, sobretudo nos âmbitos das políticas econômicas e das políticas sociais.

Em continuidade, o terceiro capítulo está voltado para o debate da questão central deste trabalho, que é o sentido que adquirem os PTRC dentro do quadro em que estão inseridos, considerando a supremacia do monolitismo neoliberal. Assim, nessa sessão se discute a relação dos resultados das medidas do ajustamento com a emergência dos programas visando compreender o contexto em que estes foram idealizados, ao tempo em que revela algumas das suas características, bem como contradições não aparentes, para, enfim, fazer análise das suas implicações.

Ainda no âmbito do terceiro capítulo, foi realizado um breve estudo de caso acerca dos modelos dos programas em desenvolvimento em alguns países da América Latina – Argentina, Brasil, Guatemala, México e Paraguai – tendo em vista reunir elementos que possam caracterizar esses programas em seus aspectos mais gerais, mas que também possam contribuir para a reflexão proposta neste trabalho.

## CAPÍTULO I – CONTEXTUALIZAÇÃO DO PANORAMA SOCIOPOLÍTICO E ECONÔMICO DA AMÉRICA LATINA

### 1. Breve histórico da pobreza, subdesenvolvimento e dominação na América Latina

Escrever sobre o histórico da América Latina se apresenta como um desafio que requer bastante atenção e criticidade. Antes de mais, refira-se que algumas considerações devem ser levadas a cabo a título preliminar, seja para compreender a real dinâmica dos elementos que configuram a sua situação atual, seja por motivos de ordem histórica. Assim, em primeiro lugar, defende-se que para a acertada visualização do panorama sociopolítico e econômico desta região, os seus fatores determinantes – subdesenvolvimento, dominação e pobreza – devem ser alvo de uma análise conjugativa, na medida em que estes relacionam-se e retroalimentam-se.

Destaca-se ainda que é imperativo que sejam desprendidos esforços no sentido de afastar as ideias e interpretações com tendências generalizantes para toda a região. De modo contrário, Pellegrino e Prado (2014) dizem que se deve enfatizar as especificidades de cada país que se conectam a contextos latino-americanos mais amplos. Também nesse sentido, Silva (2014) diz ser necessário

“[...] muita cautela na formulação de hipóteses e generalizações que sejam aplicáveis à realidade dessa parte da América, tendo em vista a diversidade de espaços, tempos e forças sociais em cada Estado--nação” (Wanderley, 2011, p. 56). A América Latina é una e diversa e, nesse sentido, apresenta características comuns e heterogêneas resultantes das formas diferenciadas como seus povos vem construindo sua história (SILVA, 2014, p. 86).

Além disso, Silva ressalta que não se pode deixar de considerar que, neste território, as condições de subdesenvolvimento que configuram seu estado de pobreza são resultados da longa história distendida desde o processo da sua colonização, passando pelas lutas de independência e pelas ditaduras civis-militares e, mais atualmente, dos seus planos de desenvolvimento econômico. Logo, na interpretação da pobreza persistente, não se pode desprezar o peso de sua herança histórica (ADAS, 1983).

Nesse sentido, quanto ao que chama *determinação histórica*, Estenssoro (2013, p. 13) argumenta que assim como o contexto socioeconômico é importante, da mesma forma a dimensão histórica dos processos sociais e econômicos é fundamental. É esta dimensão que

nos possibilita entender a transitoriedade das sociedades diante das correlações de força que sobre elas operam.

Colonizados por exploradores europeus a partir do século XVI, os países da América Latina têm aí as suas origens de subdesenvolvimento, dominação e pobreza. Desde que as suas terras foram tomadas à força, a estranha cultura europeia imposta aos nativos e as colônias organizadas como setores econômicos subsidiários das metrópoles e por estas controladas, a região foi sendo incorporada ao mundo europeu e ao seu capitalismo comercial. Longe de ter sido um processo integrativo, a exploração econômica do *novo mundo* foi fator responsável pela emergência de grupos socialmente enfraquecidos, economicamente excluídos e politicamente inexistentes.

É somente a partir do século XIX, com o enfraquecimento deste esquema de acumulação mercantilista – “ciclo britânico de acumulação”, na expressão utilizada por Silva (2014, p. 38) –, que a região alcança a sua independência política em relação às metrópoles europeias que as governavam. Entretanto, isto não significou a total conquista da sua autonomia em termos políticos e econômicos perante as demais nações devido, sobretudo, ao fato de que os seus Estados nacionais já nasceram inseridos num contexto de endividamento e empobrecimento, bem como de debilidade da sua base econômica, dramaticamente atrofiada pelas relações de dependência comercial oriundas das práticas monopolistas que perduraram séculos.

Assim, mesmo após a conquista das suas independências, os Estados recém declarados passaram a estar subordinados, quase que imediatamente, a uma nova forma de dominação: a virada para o século XX na América Latina é marcada pela ascensão da influência exercida pelos Estados Unidos, que iniciara seu processo de industrialização no século passado e teve sua hegemonia fortalecida com o fim da I Guerra Mundial. Assim, este país, figurando como centro da América, passou a deter o comando econômico e a controlar quase todo o continente.

É de notar, então, que as questões relacionadas ao subdesenvolvimento econômico dos países latino-americanos – e seus reflexos no âmbito social –, que num primeiro momento foram determinadas por meio do *pacto colonial*<sup>1</sup>, seguem, agora, dirigidas pelo *pacto de*

---

<sup>1</sup>O Pacto Colonial era um conjunto de leis e normas que regulamentava não somente a relação comercial entre as metrópoles e as colônias, mas também incidia sobre as atividades política, militar e jurídicas; e significou a imposição da restrição do comércio das colônias, de forma que este se dava exclusivamente com a sua

*dominação burguesa* e suas relações com o atual estágio do sistema capitalista. De forma que o padrão de relação que opunha *metrópole* e *colônia* deu lugar, nesse segundo momento, ao antagonismo entre *centro* e *periferia*, numa perspectiva que explicita a natureza dependente do capitalismo aqui experimentado.

Nesse sentido, acrescenta Estenssoro

A associação desta estrutura imperial planetária com as elites locais criou uma dupla desigualdade para a população da América Latina: a primeira consiste na desigualdade entre as nações ricas e as nações pobres, e a segunda é a desigualdade interna, que chega a ser maior que em outros continentes (ESTENSSORO, 2013, p. 09).

Além disso, ainda que tenha ocorrido sua independência política formal, os problemas sociais se mantiveram na região, notadamente devido à pobreza generalizada e à severa exclusão de diversos segmentos populacionais – constituídos principalmente por descendentes de nativos e de ex-escravos; soma-se a isto a grande desigualdade social, que se revela através da elevada concentração de renda, e as limitações na seara econômica como fatores que retardam o progresso e o desenvolvimento regional.

Num contexto mais recente, as primeiras décadas do pós-Guerra para os países da América Latina, especialmente o Brasil, marcaram um longo período de crescimento sustentado a partir de um modelo econômico intervencionista voltado, entre outras coisas, para a substituição de importações (PORTELA FILHO, 1994). Isto se deve à depressão de 1929 que, conjugada com os resultados da Primeira Guerra, representou um marco de profundas transformações na estrutura econômica na América Latina.

Dessa forma

Passou-se de um crescimento econômico voltado para fora para um desenvolvimento direcionado para dentro, ou seja, teve início uma política de estímulo à industrialização nacional, ancorada no modelo de substituição de importações. Tal política começou a ser implementada a partir da década de 1930 e contou com medidas que demonstram uma nítida intervenção do Estado na economia, como a desvalorização real da moeda, o aumento de tarifas e os controles cambiais, que ofereceram um grande incentivo aos consumidores para substituir os produtos importados por mercadorias locais, estimulando dessa forma a industrialização nacional (BICHIR, 2008, p. 03).

Acrescenta Portella Filho que ainda que esse modelo de desenvolvimento econômico tenha levado à desajustes econômicos graves, como a elevação da concentração de renda e o

---

metrópole. Assim, as riquezas produzidas nos territórios coloniais não eram ali aproveitadas, mas enviadas em benefício daquelas. Representou, portanto, um limite à diversificação das relações comerciais das colônias e fator de hipertrofia social e econômica que têm os seus reflexos visíveis mesmo nos dias atuais.

fechamento externo da economia, foi graças a ele que se conseguiu manter durante mais de trinta anos grandes aumentos da renda per capita e diminuição significativa dos níveis de pobreza da região, período que ficou conhecido como a “anos de ouro dos países latino-americanos”, como recapitulam Behring e Boschetti (2012, p. 135).

De fato, os números do desempenho econômico da América Latina durante o período de pós-Guerra são impressionantes. O PIB da região cresceu em média 5,0% ao ano na década de cinquenta. Durante o período 1960-81, a taxa de crescimento do PIB se manteve em 5,5% ao ano, o que significou 22 anos de crescimento robusto. Esse ritmo de crescimento esteve, por exemplo, bem acima da média dos países industrializados, cujo PIB cresceu em média 3,8% ao ano durante o período 1960-81.

A despeito da má distribuição de renda, essa fase de crescimento acelerado permitiu redução lenta mas substancial na incidência relativa da pobreza. A percentagem de famílias latino-americanas vivendo na pobreza diminuiu de 40% para 35% entre 1970 e 1980. No Brasil, essa percentagem caiu de 49% para 39% entre 1970 e 1979 (PORTELLA FILHO, 1994, p. 01).

No entanto, a manutenção de taxas de crescimento elevadas durante longo período de tempo demonstrou-se insustentável diante dos limites da ampliação do mercado interno de massas e da crise internacional, segundo notam Behring e Boschetti (2012, p. 135-136), encontrando seu fim na década de 80 com a explosão da crise<sup>2</sup> da dívida externa nos países latinos. Em decorrência disso – e como expressão do imperialismo<sup>3</sup> estadunidense – coloca-se no quadro geral que compõe o cenário de desigualdade na região a elaboração de planos de desenvolvimento e estabilização *impostos* pelos países capitalistas centrais e *recebidos* pela periferia sobretudo a partir da década de 90.

Patrocinadas por agências financiadoras de crédito ali sediadas – Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial – e baseados numa série de medidas de ajustes estruturais adotadas com vistas à modernização das economias latinas e à superação da pobreza nesses territórios, tais medidas, como se sabe, resultaram no recrudescimento da iniquidade e das

---

<sup>2</sup> Quanto aos efeitos da crise do endividamento BEHRING e BOSCHETTI (2012, p. 139) notam que estes “foram muitos: empobrecimento generalizado da América Latina, especialmente no seu país mais rico, o Brasil; crise dos serviços sociais públicos num contexto de aumento da demanda em contraposição à não expansão dos direitos; desemprego; agudização da informalidade da economia; favorecimento da produção para exportação em detrimento das necessidades internas. Ou seja, características regionais preexistentes à crise da dívida foram exacerbadas no contexto dos anos 1980, quando a estagnação chega à periferia, fazendo cair os índices de crescimento.

<sup>3</sup> O imperialismo é a etapa superior do capitalismo, quer dizer, seu desenvolvimento ocorre com a dominação dos monopólios e do capital financeiro, adquirindo grande importância a exportação do capital [...]. O capital monopolista se internacionaliza, ou seja, enseja projetar seus interesses não só no âmbito interno (no interior do Estado imperialista), mas vai além e suas fronteiras, por isso necessita e obtêm o que Lenin denomina de fenômeno da dependência, advindo do entrelaçamento do domínio econômico-financeiro, político e territorial (LOPES, 2006, p. 01).

condições sociais preexistentes a este processo. Estes temas serão, contudo, alvos de debates mais encorpados nos tópicos seguintes.

Outro ponto que merece destaque é a evidência de que foi somente a partir dos anos 90 que os governos dos países latinos começaram a pautar com maior intensidade os temas superação da pobreza e da desigualdade social nas suas agendas, e só desde então vêm desenvolvendo ações específicas nesse sentido. Além das pressões populares nas demandas democráticas, esta mudança de posicionamento se relaciona também com os processos de reforma implementados na região, em sua dimensão “corretiva” – isto é, nas suas definições para as Políticas Sociais<sup>4</sup> –, que se revelam, por exemplo, com os “*Programas para os pobres*” do Banco Mundial e o documento “*Ajustamento com uma Face Humana*” da UNICEF.

Assim, se por um lado, é verdade que se pode observar uma melhoria e avanço relativos nos setores da saúde, bem-estar, emprego, educação e outros serviços básicos, principalmente ao longo da última década, é verdadeiro também que estes têm vindo atualmente a registrar certa estagnação e ocorrendo em ritmo menos acelerado e que os países da região continuam a figurar nas listas dentre aqueles com os piores indicadores, conforme consta dos relatórios publicados pelas agências internacionais (CEPAL, 2014).

Desta forma, o relatório da Cepal de 2011 sobre a evolução das condições socioeconômicas na América Latina veio a revelar que embora esta seja uma das regiões do mundo onde a pobreza e a desigualdade vêm sendo combatidas e reduzidas com maior intensidade nas últimas décadas como resultado do direcionamento de políticas públicas com tal objetivo, esses países ainda lideraram os rankings mundiais de pobreza e indigência.

Assim é que, os estudos das agências internacionais de regionais sobre a região têm mostrado que a pobreza continua a ser o principal desafio a ser enfrentado pelos países latino-americanos: apesar de que mais de 56 milhões de pessoas saíram da pobreza extrema na América Latina entre 2000 e 2012, dados da ONU chamam a atenção sobre o fato de que há

---

<sup>4</sup> Sobre a relação dos processos de ajuste estrutural com as políticas sociais na América Latina SOARES (2001, p. 29): Outra dimensão “corretiva” [...] passava pela preocupação com os Programas para os pobres (“*pro-poor programs*”) do Banco Mundial, expressa no documento “World Development Report 1990: Poverty” contendo indicadores do agravamento da pobreza produzida pela crise, somado aos efeitos das políticas de ajuste. Essa preocupação evolui com a publicação dos documentos da UNICEF - “Adjustment with a Human Face”, 1987 - e do BID em conjunto com o PNUD - “Reforma social y pobreza”, 1993. Através da avaliação que fazemos nesta tese dos programas de combate à pobreza implementados por governos latino-americanos, pode-se constatar que os documentos acima, embora indubitavelmente sinalizem uma mudança no discurso, não passaram deste plano.

199,7 milhões de pessoas que ainda correm o risco de voltar para a pobreza no caso de ocorrer alguma adversidade, a exemplo de uma crise, sobretudo devido à elevada taxa de informalidade que caracteriza a região (CEPAL, 2011).

Igualmente, revela Cobo (2012, p. 113) que os números de 2012 evidenciam que a América Latina é a região com a maior desigualdade de renda do mundo, com índice de Gini<sup>5</sup> da ordem de 0,571, revelando uma situação desfavorável se comparado a outras regiões como a África Subsaariana, o Oriente Médio e o Leste.

Analogamente, adenda essa autora que a proporção de pobres é extremamente elevada: cerca de um terço dos latinos vive em situação de pobreza (180 milhões de pessoas, sendo 71 milhões indigentes. Em países como Honduras, Nicarágua, Paraguai, Guatemala e Bolívia, mais da metade da população é considerada pobre e em apenas três países (Uruguai, Chile e Costa Rica) esses percentuais ficam abaixo de 20% da população.

Entendida nesses termos, é de referir que devido justamente à carga conjetural dos elementos que configuram o seu histórico – e atualidade – de pobreza<sup>6</sup>, esta existe, e persiste, em muitas dimensões, revelando-se na sua natureza complexa e “como um fenômeno estrutural que caracteriza a sociedade latino-americana” (CEPAL, 2014). Conforme Silva, a pobreza nesta parte da América é concebida

---

<sup>5</sup> O coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini e publicada no documento “Variabilità e Mutabilità” em 1912. Ele consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de renda (onde todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa tem toda a renda, e as demais nada têm) (FONTE: IPECE).

<sup>6</sup> “A categoria teórica pobreza, no ideário dominante, é concebida como um atributo negativo: carência, ausência, sendo destacada uma concepção monetarista que mede a pobreza tão somente pela carência ou ausência de renda. Todavia, a tendência mais recente é referenciar a pobreza como um fenômeno relativo, que depende do modo de vida dominante de cada país, fenômeno dinâmico, heterogêneo, multidimensional, pela interferência de aspectos quantitativos e qualitativos representados por um acúmulo de deficiências socioeconômicas e culturais. Além da renda, ao conceito de pobreza agregam-se problemas de saúde, educação, moradia, desemprego e grande dificuldade de fazer valer seus direitos no meio profissional e extraprofissional. Trata-se de uma situação durável de *não ter*, *não saber* e de *não poder* (Euzeby, 1991), apresentando características novas: é mais intensiva, extensiva e mais duradoura. É sempre um problema político, constituindo-se numa operação política de escolha de estratégias, quer por deficiência de recursos ou de possibilidades (Milano, 1988). Nessa perspectiva, não se pode falar de estabilidade do conceito pobreza no tempo e no espaço, sendo ilusório pensar numa definição *científica*, objetiva e universal, pois se trata de uma situação construída historicamente e reproduzida com marcas das especificidades históricas de cada formação social. Assim, verifica-se que o consenso na atualidade é considerar a pobreza numa perspectiva de multifuncionalidade, vista como um fenômeno social complexo, decorrente de privações de necessidades materiais, de bem-estar e de negociações de oportunidade de acesso a padrões socialmente aceitáveis (Sen, 1978, 1988, 1992). Inclui relações sociais com acesso ao trabalho e à assistência. Expressa um conjunto de problemas mais abrangentes, de caráter múltiplo e cumulativo (saúde, educação, direitos econômicos e sociais), igualdade entre os sexos, liberdade e participação política, referindo-se, portanto, a aspectos materiais subjetivos, a dimensões políticas e sociais (Codes, 2008)” (SILVA, 2014, p. 86-87).

[...] como um fenômeno estrutural e multidimensional, portanto, é mais que a insuficiência de renda. É desigualdade da distribuição da riqueza socialmente produzida; não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e à renda digna, é não participação social e política (SILVA, 2014, p. 33).

Portanto, utilizando a expressão de Soares (2001, p. 25) tendo em conta o “peso do passado”, nas relações de dominação que recaem sobre estes países não se pode deixar de notar que, embora elas tenham se iniciado com o processo de colonização da região, conforme mostra o Quadro 01, perpassaram os séculos, perdurando até os dias atuais, quando o capitalismo já atinge a sua fase avançada e monopolista – marcada pelo imperialismo norte-americano. Com Pastorini (2010), tal percepção confirma que a pobreza e subdesenvolvimento da região não são novidades, mas se reconfiguram numa *nova conjuntura*.

<b>Quadro 01 – Síntese histórica dos aspectos relevantes das economias da América Latina</b>			
Período	Caracterização	Período	Comentário
I	Colônia	1500-1700	Exploração predatória de vegetais e minerais.
	Guerras de independência	1810-1870	Como resultado econômico: algumas economias, já independentes, iniciam seu ingresso nos mercados mundiais, na condição de economias primário-exportadoras.
II	Crescimento com base em exportações de bens primários	1870-1914	Idade do ouro.
		1915-1930	Progresso paralisado.
	Crescimento com base na produção industrial	1930-1970	Substituição de importações.
		1970-2000	Crise e reestruturação produtiva.

FONTE: SILVA, 2014.

Mudaram-se, assim, apenas os sujeitos, as formas e as práticas de dominação: enquanto esta nunca deixou verdadeiramente de existir, por não ter havido um movimento de emancipação popular e de *transformação* da ordem socioeconômica internacional nesse sentido, como também do padrão de desenvolvimento dependente, concentrador e excludente, que é a forma de inserção da América Latina na economia mundial (ESTENSSORO, 2013, p. 11), não se pode falar, senão com alguma cautela, em soberania na América Latina.

## **2. A contradição entre a reabertura democrática e mundialização da economia**



A década de 80 na América Latina é marcada por uma grave crise econômica que se abateu sobre a região como resultado das políticas estatais que vinham sendo adotadas, as quais acabaram por culminar no endividamento<sup>7</sup> e levar o Estado de cada país latino-americano à estagnação econômica, à falência e à crise fiscal, com o aumento do déficit público (SOUZA LIMA, 2006); paralelamente, é também neste período que alguns desses países caminham gradualmente rumo à reabertura democrática, após longos anos enfrentando ditaduras civis-militares.

Sobre o ciclo dos governos ditatoriais na América Latina, cabe destacar que estes emergiram no contexto mundial da Guerra Fria. Dessa forma, os Estados Unidos apoiaram, como parte de uma série de medidas para fazer prevalecer a sua hegemonia político-econômica e ideológica, vários Golpes de Estado na região sob o argumento de evitar o surgimento de regimes com tendências comunistas. Assim é que, Guatemala, Paraguai, Argentina, Brasil, Bolívia, República Dominicana, Peru, Chile e Uruguai viveram, na segunda metade do século XX, regimes de *caráter totalitarista*.

Com efeito, se por um lado o momento histórico da derrocada desses regimes representou a consolidação da democracia na região, significou também relativos avanços e conquistas de cidadania através da ampliação dos direitos sociais que se ligavam com os ideais da *democracia participativa*<sup>8</sup>. Deste modo, com o processo de reabertura pôde-se observar um breve ensaio que apontava no sentido de um Estado-Garantidor, isto é, com o papel de prover o bem-estar social, em convergência com o princípio da universalidade dos direitos, ao menos num plano legislativo.

No âmbito da economia, o Estado na América Latina, após a explosão da crise da dívida externa, ficou sem condições de ser o financiador de um novo ciclo de crescimento. Surge, então, a necessidade de atrair capital externo visando a superação da estagnação econômica. Dessa forma, segundo Costa (2006), os Estados endividados passaram a depender

---

<sup>7</sup> Conforme BEHRING e BOSCHETTI (2012, p. 138) o recrudescimento da dívida externa levou a “um verdadeiro estrangulamento da economia latino-americana, a qual, entre 1980 e 1985, obteve indicadores catastróficos, a exemplo de: investimento interno bruto em queda de 26,9%; PIB *per capita* em queda de 8,9%; fluxo de importações em queda de 41,0%; e um crescimento médio do PIB de 2,3% entre 1981 e 1985, ou seja, pífio (Kucinski e Brandford, 1987).”

<sup>8</sup> Utiliza-se aqui o conceito de democracia tomado não apenas enquanto sistema político em que a população escolhe os seus representantes através de eleições; mas tem por base uma dimensão efetivamente participativa, isto é, a democracia enquanto processo em construção a partir das relações entre governantes e governados. Nesses termos, pode-se dizer que o conceito de *democracia* se aproxima da ideia de *cidadania*.

do mercado financeiro, o que lhes retirou a autonomia na formulação das suas políticas econômicas nacionais.

A crise fiscal levou à deterioração da capacidade de investimento do Estado na América Latina, dificultando o crescimento econômico. Assim, cresceu o poder do capital financeiro, bem como a necessidade de medidas de ajuste para a contenção do déficit orçamentário. Logo, as reformas do Estado foram concebidas como tarefas pragmáticas a serem empreendidas com a finalidade de dar dinamismo ao país para a sua inserção economia global. Os papéis e funções do Estado precisavam ser redefinidos. O Estado estava em crise, e a reforma era a solução a ser implementada, um remédio amargo ministrado a um paciente terminal (COSTA, 2006, p. 164).

Conseqüentemente, nas duas décadas seguintes ocorreram mudanças no sentido de alinhar as economias nacionais às imposições do modelo mundializado: a globalização foi colocada como fato irreversível, que exigia uma nova agenda para os Estados. Inserir-se na ordem global foi o desafio imposto pela ideologia neoliberal a partir da década de 1980. Assim, para os países da América Latina, a reforma do Estado foi divulgada como condição para o ingresso na “modernidade globalizada”.

Além disso, conforme esclarece Costa (2006, p. 155) a mundialização econômica desafia o poder dos Estados e faz emergir um conjunto de questões a respeito do seu papel na regulação da economia. Dessa forma, o processo de inserção dos países latinos nesse novo ordenamento teve um duplo significado: implicou para estes países a diminuição do papel do Estado na atuação social e, ao mesmo tempo, possibilitou o intervencionismo externo dos organismos financeiros internacionais.

Disto decorre que as novas forças que operam na atual ordem mundial vieram a reduzir a autonomia dos Estados, obrigando-os à reformular os seus projetos nacionais, através de mecanismos como pacotes e diretrizes de desenvolvimentos idealizados pelos organismos multilaterais de crédito – FMI e BM. Os países periféricos foram pressionados a abrir seus mercados ao capital externo e a desregular suas economias; refira-se como exemplo que a liberalização da economia fez com que fosse revogada a proteção para as indústrias nacionais das legislações de diversos países.

Destaca-se que no Brasil, por exemplo, essa proposta de avanços e ganhos sociais se deu através da Constituição Federal de 1988 que elege o Princípio da Dignidade Humana como base da sua democracia. Contudo, é nessa mesma época que se observa o avanço das medidas de ajuste de cunho neoliberal como resposta a mais uma crise do capitalismo. É

nesse contexto, diga-se, que são idealizadas e adotadas as políticas sociais com base na redução de gastos públicos.

Conforme Costa (2006, p. 166):

“A reforma democrática do Estado no Brasil, construída por meio da elaboração da Constituição Federal de 1988, foi questionada pela reforma liberal da década de 1990. Na década de 1980 houve um avanço das forças democráticas no país e a construção das bases legais para um Estado com responsabilidades sociais. Esta reforma, no entanto, já nasceu num contexto de contrarreformas liberais, que, em sintonia com o que estava ocorrendo na Inglaterra e nos Estados Unidos, pregava exatamente o contrário: um Estado menor na área social e a ampliação do espaço do mercado e da iniciativa privada.”

Pode-se dizer, portanto, que houve somente uma menção à expansão dos direitos sociais e do papel do Estado no contexto da redemocratização, que foi barrada pelo processo de mundialização da economia e pelo alinhamento dos países latinos à nova ordem capitalista global. Tomando as palavras de síntese de Boschetti (2010), todo processo social é prenhe de contradições.

Dessa forma, colocou-se em marcha uma transição democrática fortemente controlada pelas elites para evitar a constituição de uma vontade popular radicalizada (Sader, 1990: 1), o que era possível diante do volume de demandas represadas oriundas do aprofundamento da questão social em face do projeto da ditadura e das mudanças estruturais no país [...]. Isso configurou o que O'Donnell denominou como “transição transada” (1988) e Fernandes chamou de uma transição conservadora sem ousadias e turbulências (1986: 18-19) (BEHRING e BOSCHETTI, 2012, p. 138).

Assim entendidas, as reformas estruturais da década de 1990 são vistas por Reis, Oliveira, Pinheiro (2003) como um vigoroso conjunto de medidas que foi implantado tendo por finalidade estabilizar, fortalecer e criar condições macroeconômicas consistentes para a efetivação de suas respectivas inserções num ambiente de produção tecnológica avançada, no âmbito do processo de reestruturação do capital internacional mas que, na verdade, representam uma retomada de princípios liberais, e instituíram o avanço avassalador do neoliberalismo (NAVARRO, 1998; ANDERSON, 1995 apud BOSCHETTI, 2010).

Além disso, é de considerar que as medidas neoliberais impuseram fortes retrocessos aos direitos conquistados, mas com expressões diferenciadas nos países do capitalismo central e periférico, como é o caso do Brasil e demais países da América Latina. Nota Boschetti (2010, p. 69) que nos países do capitalismo central as medidas anticrise provocaram a derruição dos direitos e restrição das políticas sociais, com a instituição da seletividade e focalização, estabelecimento de condicionalidades e testes de meio para acesso às políticas

sociais, criação de critérios rigorosos de acesso e abandono de princípios como a universalidade e a redistributividade.

Diferentemente, na América Latina, sobretudo no Brasil, a crise chega exatamente quando o país vive um processo de restituição do Estado democrático com ampliação dos direitos na Constituição, após um longo período de regime militar que implementou políticas sociais<sup>9</sup> com características tecnocráticas, centralizadoras e autoritárias. Afirma Boschetti (2006 e 2008) que os direitos sociais legalmente reconhecidos no período ditatorial adquiriram o sentido de compensação à supressão dos direitos políticos e civis.

“Com o término do último período autoritário [...] e considerando o restabelecimento da democracia e do Estado de Direito, a expectativa era de que haveria uma redução nas violações dos direitos fundamentais dos cidadãos, o que evidentemente não aconteceu. Assim, [...] o fim do regime autoritário não correspondeu ao surgimento de uma democracia capaz de garantir o respeito à cidadania. [...] A permanência de muitos fatores do regime anterior, especialmente na esfera [...] da justiça, resultou numa sociedade que continua extremamente autoritária e excludente. A desigualdade social e econômica tem sido o fator preponderante na violação dos direitos mais fundamentais dos cidadãos.

Do ano de 1985 para cá tivemos no Brasil uma democracia formal e, não, substancial. Os sucessivos governos civis, embora tidos como democráticos, favoreceram desde então - com o implemento de políticas públicas injustas - o aumento da desigualdade social e da miséria. O Estado omissivo, injusto e corrupto não conseguiu concretizar o ideal de uma sociedade estabelecida sobre os pilares da justiça social, da igualdade e da cidadania. Quando o Estado se omite em suas obrigações por impotência ou desinteresse, ocorre que ainda que haja um regime político que defenda a cidadania e os direitos fundamentais de seus cidadãos, não se fará plena a democracia. É incontestável que o desenvolvimento não propicia a justiça nem elimina a pobreza, por mera consequência” (GALVÃO, 2005, p. 01).

Entretanto, apesar de algumas conquistas, ainda falta muito para que tenhamos a prática da igualdade de direitos e da justiça social. Mesmo com o restabelecimento da democracia política, o país continua enfrentando graves crises em seu contexto social. Há nos países da América Latina, uma expressiva população pobre. O retorno da democracia política sem inclusão social não basta, uma vez que democracia não significa apenas igualdade política, mas deve ter como principal pressuposto, a igualdade social.

---

<sup>9</sup> Sobre a política social no período ditatorial no Brasil, BEHRING e BOSCHETTI (2012, p. 135) dizem que “expandia-se [...] a cobertura da política social brasileira, conduzida de forma tecnocrática e conservadora, reiterando uma dinâmica singular de expansão dos direitos sociais em meio à restrição dos direitos civis e políticos, modernizando o aparato varguista.”

É de se observar, dessa forma, que desde o início da década de 1990, a região vive um tensionamento permanente entre a restituição do Estado democrático, com ampliação dos direitos e políticas sociais e sua materialização em contexto mundial de crise e de reestruturação do capital em uma perspectiva neoliberal. Como resultado desse tensionamento e da direção dessas medidas implementadas, Behring (2003) e Boschetti (2008) apontam que os países latino-americanos não ficaram imunes à ofensiva do neoliberalismo, e os governos passaram a implementar uma política macroeconômica concebida nesses termos, de forma que a não efetivação daquelas conquistas sociais ainda é uma realidade.

Por fim, se é verdade que o sistema capitalista tem como característica inerente contradições estruturais que se traduzem nas sucessivas crises, não se pode deixar de referir também que nesses momentos de recessão e baixo crescimento o mercado recorre ao Estado: na redefinição do seu papel, ao tempo em que foi diminuída sua atuação na esfera social, foi afirmada sua função de financiador da crise, processo este que não se fez sem custos, sobretudo para as políticas sociais, pois são estas as primeiras a serem sacrificadas em favor da política econômica, podendo-se falar, com Boschetti (2010) em um *custo social da crise*.

Tomando a América Latina em particular, a proposta de superação da crise da dívida externa se deu através da implementação, na década de 90, de uma série de *medidas de ajuste* de caráter liberalizantes, adotadas sob o argumento de elevar as suas economias à internacionalização, proporcionando desenvolvimento ao mesmo tempo em que combateria a pobreza e a miséria na região, fenômeno que ficou conhecido como a *Contrarreforma* do Estado e sobre o qual se estão dedicados os tópicos seguintes.

## CAPÍTULO II – OS DESDOBRAMENTOS DA EXPERIÊNCIA NEOLIBERAL NA AMÉRICA LATINA

*“Na medida em que indivíduos agem de acordo com normas não é necessário que estejam conscientes delas. É suficiente que saibam como agir de acordo com as regras sem saber aquilo que as regras são em tais e tais termos articulados”.*

*Hayek (1973, p. 99).*

### **1. Os fundamentos do neoliberalismo e as experiências latino-americanas: algumas considerações**

A ideologia neoliberal surge originalmente na Europa Ocidental e América do Norte no pós-II Guerra Mundial. Desenvolvendo-se desde o início do século XX, tem como fundamento a retomada dos princípios do liberalismo econômico dos séculos XVIII e XIX, isto é, busca recuperar o "sentido original do liberalismo", apontando para uma descaracterização do termo *liberal* em relação ao *liberalismo clássico*, como consequência da expansão do *welfare state* nos países desenvolvidos após a grande crise de 1929.

Além disso, para o entendimento do significado da gênese do pensamento neoliberal, importa considerar que o momento histórico em que esta começa a ser idealizada é concomitante à disputa política e ideológica que se instala com o fim da II Guerra Mundial – a divisão bipolar do mundo entre os blocos capitalista e socialista (MATOS, p. 193, 2008) – e tem o escopo de servir como base teórica para a afirmação da hegemonia do capital.

Entretanto, tem-se que o instante da sua emergência enquanto teoria econômica não coincidiu com o da sua adoção prática: num primeiro momento as ideias neoliberais não encontraram terreno fértil para difundir as críticas ao Estado de Bem-Estar Social em que se fundava, haja vista que os países capitalistas centrais passavam por um momento de prosperidade e desenvolvimento. Assim é que, somente a partir da década de 70, período marcado pela recessão, baixo crescimento e alta inflação naqueles países, o neoliberalismo começa a se expandir com maior intensidade. Desse modo, não se pode deixar de notar que a

adoção deste paradigma econômico, nos países desenvolvidos, se deu com vistas à superação de crise do sistema capitalista.

Conforme sintetizam Behring e Boschetti

Ao fazer um “balanço do neoliberalismo”, Anderson (1995) afirma que este surgiu logo após a Segunda Guerra Mundial, como uma reação teórica ao Estado intervencionista e de bem-estar, e que suas premissas estavam elaboradas originalmente no texto de Friedrich Hayek, *O caminho da servidão*, publicado em 1944, sendo que “seu propósito era combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases para um outro tipo de capitalismo, duro e livre para o futuro” (Anderson, 1995: 10). Este autor ressalta que o período de forte crescimento imposto pela economia regulada entre os anos de 1945-1970 minou a possibilidade de expansão dos ideais neoliberais. A longa e profunda recessão entre 1969-1973, contudo, alimentou o solo sobre o qual os neoliberais puderam avançar (Behring e Boschetti, 2012, p. 125).

É a crise econômica mundial que ocorreu entre o final da década de 70 e início da década de 80 do século passado, portanto, que marca a força político-ideológica do advento do neoliberalismo. Foi este o contexto que propiciou a entrada em cena da concepção neoliberal idealizada por economistas como Friedrich Hayek e Milton Friedman, que defendiam a ideologia neoliberal com base em críticas à prática intervencionista na economia e faziam violentos ataques às limitações impostas pelo Estado aos mecanismos de mercado, atingindo, segundo Matos (2008, p. 199), os princípios que sustentam o Estado de Bem-Estar que se desenvolveu na Europa Ocidental a partir da década de 30.

Segundo Anderson, (1995), foi embasado nos pensamentos desses autores, principais teóricos do neoliberalismo, que as primeiras experiências foram postas em prática nos governos de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, no Reino Unido e Estados Unidos, respectivamente, no início dos anos 1980, argumentando, em seu oportuno discurso, ser uma explicação para a crise e uma proposta para sair dela<sup>10</sup>. Assim, no Reino Unido o governo assumiu desde o primeiro momento e da forma mais agressiva a ofensiva do capital como programa político, atacando o movimento sindical, os direitos sociais e todo tipo de política econômica de inspiração keynesiana ou social-democrata (LEYS, 2004 apud PEREIRA, 2010, p. 242).

Na mesma linha, nos Estados Unidos, onde quase não existia um Estado de Bem-Estar comparado ao tipo europeu – os benefícios sociais neste país dependem de critérios rigorosos de pobreza e os serviços de saúde não são estatizados, havendo serviços de saúde

---

<sup>10</sup> Para essa nova direita, a política social do capitalismo nos anos 1950 e 1960 havia criado uma espécie de socialismo; não mais apoiado, desde 1973, pelo crescimento econômico, finalmente chegara a hora de aniquilá-lo (HOBSBAWM, 1995, p. 245 apud PEREIRA, 2010, 242).

gratuitos apenas para os velhos e pobres (FALEIROS, 2006, p 20) –, o neoliberalismo veio no sentido de impulsionar as práticas desregulacionistas em detrimento das modalidades de política monetária, cambial e fiscal associadas ao protecionismo para consubstanciar um movimento de recomposição da sua hegemonia no sistema internacional (TAVARES, 1997; TAVARES & MELIN, 1997 apud PEREIRA, 2010, p. 242).

Além disso, como resultado da sua expansão nos anos seguintes, Matos (2008) afirma que os princípios neoliberais passaram também a constar como anteparo intelectual para as políticas dos organismos econômicos multilaterais (FMI, OMC, BM) e dos governos de vários países do capitalismo avançado, bem como dos países emergentes.

Assim, embora tenha sido experimentado inicialmente nos países industrializados na década de 70, veio a fracassar nas suas ofensivas<sup>11</sup>, o que, conjugado com fato de que o neoliberalismo é um projeto global para a sociedade, na linha de entendimento de Soares (2001), restou como imperativo que este avançasse em direção aos países periféricos na busca de sua sustentação – sua terceira grande cena. Na América Latina em particular, impôs-se no final dos anos 1980 e, diferentemente dos países desenvolvidos, segundo esclarece Fernandes (1995) a sua adoção se deu através da pressão para a sua implementação reforçada pelo chamado “Consenso de Washington”, estabelecido entre técnicos ligados aos organismos multilaterais de financiamento.

Ao contrário do que ocorreu nos países centrais, na América Latina, tendo em consideração que, de maneira geral como afirma Faleiros (2006), não existia um sistema de proteção social consolidado ou seja, os seus países não dispunham do alvo de ataque para os neoliberais, acabou que a sua ofensiva se traduziu numa forte onda de privatização. Assim é que, no Brasil, por exemplo, o neoliberalismo se tornou um termo atribuído quase que exclusivamente às privatizações, obscurecendo inicialmente as suas intervenções em outros setores, principalmente as suas formulações para as políticas de intervenção social.

Sobre a experiência neoliberal no contexto latino americano, tem-se que esta ocorreu a partir da perspectiva teórica do economista Milton Friedman – da Escola de Chicago, da

---

<sup>11</sup> A hegemonia neoliberal na década de 1980 nos países capitalistas centrais não foi capaz de resolver a crise do capitalismo nem alterou os índices de recessão e baixo crescimento econômico, conforme defendia. As medidas implementadas, contudo, tiveram efeitos destrutivos para as condições de vida da classe trabalhadora, pois provocaram aumento do desemprego, destruição de postos de trabalho não-qualificados, redução dos salários devido ao aumento da oferta e de mão-de-obra e redução dos gastos com as políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, p. 127, 2012).



qual fazia parte. No final dos anos 50, seus economistas firmaram acordos de cooperação com a Universidade Católica do Chile, iniciando uma metódica e bem-sucedida operação de transplante ideológico. Acordo que mais tarde seria para Moraes (2001) o principal norteador do governo Pinochet, (1973-1989) o que esclarece o fato de ter sido este o país pioneiro em seguir os princípios neoliberais, antecipando os procedimentos que somente nos anos 80 ganhariam relevância mundial<sup>12</sup>.

Conforme Moraes (2001), a partir de então as experiências se iniciaram na região – em 1973 no Chile sob a ditadura de Pinochet; e em 1976, na Argentina do general Videla – e seguiram se multiplicando na década de 1980 como resultados da agenda de ajustes econômicos impostos aos Estados latinos – Bolívia (1985); México (1988); Venezuela (1989); no Peru de Fujimori em (1990); e no Brasil (1989) com Collor e continuado fortemente com Cardoso. Decorre daí também a vigilância e o gerenciamento das economias locais pelo Banco Mundial e FMI, que após a década de 80 passa a prevalecer nesses países.

A experiência neoliberal entra em cena com a proposta de uma administração eficiente, com base no gerenciamento dos recursos oriundos do Estado, e foi posta em prática visando a superação a crise que se instalara, a qual teria acontecido, segundo seus idealizadores, devido ao fato de o Estado ter adotado uma política expansionista – amplos gastos com políticas sociais, o que desencadeia processos inflacionários (ANDERSON, 1995) – conjugado com a retirada de investimentos do mercado – que por sua vez é o responsável pela geração de empregos.

Assim, o ponto de partida para os neoliberais é a ideia que o mercado deve atuar livremente, sem interferência do Estado, pois o livre movimento de capitais garantirá maior eficiência na redistribuição dos recursos (NAVARRO, 1998 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2012). O proposto seria, então, um Estado forte para o mercado, porém mínimo nas intervenções, com a constrição dos gastos públicos na área social e supremacia da estabilidade monetária, bem como abandono da política do pleno emprego, conjugada com reformas fiscais baseadas na redução de impostos para os altos rendimentos (ANDERSON, 1995: 11 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2012).

---

<sup>12</sup> De forma geral, ainda que na prática tenha ocorrido após as duas experiências já citadas – a europeia e a estadunidense –, em sua gênese teórica o continente latino-americano foi o primeiro a experimentar sistematicamente o receituário neoliberal, ocorrendo no Chile sob a ditadura de Pinochet, onde se caracterizou de maneira severa com base na desregulamentação, repressão sindical, privatização dos bens públicos, etc. (ANDERSON, 1995).

Dessa forma, o neoliberalismo emerge para combater o Estado intervencionista a partir de um projeto que se traduziu na privatização das empresas estatais, na abertura e desregulamentação da movimentação financeira<sup>13</sup> e das atividades econômicas, cortes sociais, etc. Como consequência, essa proposta não deixou de resultar, no plano interno, na redução da capacidade de atuação social dos Estados nacionais, que, numa perspectiva internacional, vieram a tornar-se cada vez mais vulneráveis ao capital especulativo e ao ditames das multinacionais, conforme será debatido nos tópicos seguintes.

É de se considerar, portanto, que tendo em vista as falhas que levaram ao fracasso do liberalismo clássico, o neoliberalismo não é radical no seu desenho da atividade do Estado. De modo contrário, percebe-se que o Estado passa a ser pautado de forma a desempenhar sua função em duas dimensões: uma negativa e outra positiva. Admite-se a presença do Estado, em primeiro lugar, porque a concepção de que este deve ser mínimo diz respeito, tão somente, ao âmbito da economia, o que se traduz, por um lado, na abstenção de criar barreiras ao livre funcionamento dos mecanismos capitalistas e, por outro, e conseqüentemente, de não adotar uma política expansionista no âmbito social<sup>14</sup>.

Em segundo lugar, a dimensão positiva da função do Estado materializa-se quando o capital, em suas investidas mal sucedidas – e aqui há de ter em conta o caráter cíclico e estrutural das crises no sistema capitalista – vê-se obrigado à recorrer aos mecanismos de socorro do Estado. Para Laurell (2009) esta é a nota mais marcante da sua existência para os neoliberais, que apesar de todo antiestatismo, querem um Estado forte e capaz de garantir um marco legal adequado para se criarem mecanismos propícios à expansão e sustentação do mercado.

Outra consideração é a ideia segundo a qual a ortodoxia neoliberal não se verifica apenas no campo econômico. Presente também no campo social, tanto no âmbito das ideias

---

<sup>13</sup> A desregulamentação da movimentação financeira aumentou, contraditoriamente, a necessidade da intervenção do Estado para estabilizar o mercado e contribuir para a superação das crises do sistema financeiro e das empresas, com recursos oriundos das mais diversas fontes, inclusive contribuintes de baixa renda. Assim, o Estado continua enquanto regulador, o que muda é a direção de sua intervenção, estabelecendo novas regras para governar, a favor do grande capital (IAMAMOTO, 2012, p. 123).

<sup>14</sup> Sobre os gastos sociais do Estado, Behring e Boschetti (p. 126, 2012) apontam que segundo os neoliberais “em sua lógica analítica, o déficit estatal é intrinsecamente negativo para a economia, pois absorve a poupança nacional e diminui as taxas de investimento, levando a propor a redução do déficit para aumentar o investimento privado [...]. Para os neoliberais, a proteção social garantida pelo Estado, por meio das políticas redistributivas é pernicioso para o desenvolvimento econômico, pois aumenta o consumo e diminui a poupança da população (NAVARRO, 1998).”

como no terreno das políticas, o neoliberalismo fez estragos e ainda continua hegemônico. O conservadorismo no social, por exemplo, nota Soares (p. 11, 2008) se expressa no retorno à naturalização da desigualdade social ou à aceitação da existência do “fenômeno” da pobreza como inevitável<sup>15</sup>, isto é, considerar que o acúmulo de capital tem centralidade dentro do ideário neoliberal equivale a dizer que, para esta ideologia, a iniquidade é peça fundamental para o desenvolvimento da sociedade capitalista.

Segundo Fernandes,

Como desdobramento disso, o neoliberalismo ressurgiu expurgado de todos os elementos potencialmente progressistas e emancipadores que compunham o seu ideário original. Em particular abandona-se a referência à igualdade dos seres humanos (central à teoria clássica dos direitos naturais) para afirmar e justificar a desigualdade social como inevitável (e positiva) consequência da liberdade humana (entenda-se liberdade para propriedade e acumulação privada). Isso marca o claro deslocamento da perspectiva liberal da esquerda para a direita do espectro político no mundo, ao longo dos dois últimos séculos (FERNANDES, 1995, p. 18).

Assim, quanto à concepção de políticas sociais dentro do pensamento Neoliberal Zimmermann e Silva (2006) esclarecem que

Na atualidade, os neoliberais até reconhecem a necessidade da prestação de auxílio aos mais pobres, necessitados e incapacitados para o trabalho, mas se recusam a aceitar a instituição de mecanismos que garantam a efetivação de políticas sociais enquanto um direito humano. Diante disso, a ideia central nas políticas de cunho neoliberal é o fortalecimento da mercantilização dos serviços sociais, sob o argumento de que as políticas sociais causam distorções nas regras do livre funcionamento do mercado<sup>16</sup>.

Por fim, conforme Behring e Boschetti (2012) tem-se como elemento a ser identificado a aparente falta de sincronia entre o tempo histórico latino-americano e os processos internacionais. Enquanto os países centrais experimentavam na década de 70 um momento de crise que serviu de substrato para a adesão ao neoliberalismo como formulação político-ideológica, os países latino vivenciavam, inseridos em contextos ditatoriais, seus últimos anos de elevado crescimento econômico.

Entretanto, apesar da aparente falta de sincronia, o intenso salto econômico percebido naquele período tem a ver com um projeto de intensa internacionalização da economia da

---

<sup>15</sup> Como diferença entre o liberalismo original e o neoliberalismo, Paulani (2005) aponta [...] o fato de o neoliberalismo se apresentar fundamentalmente como uma receita de política econômica, desprezando os valores universais do liberalismo, assumindo-se menos como uma doutrina política, filosófica ou moral (BEHRING; BOSCHETTI, MIOTO; SANTOS, 2010, 143).

<sup>16</sup> Concepções neoliberais nas políticas sociais brasileiras. Zimmermann, 2006; Silva, 2006. Revista Espaço Acadêmico N° 64 - Setembro/2006. Ano VI. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/064/64zimmermann.htm>>. Acesso em: 30/12/2015.

região, aproveitando-se da necessidade imperiosa do capital de restaurar as taxas de crescimento dos anos anteriores – conforme será discutido no tópico seguinte –, por meio da busca de novos mercados com potencial consumidor, como o latino-americano. Assim, é interessante notar com Behring e Boschetti (2012, p. 135) que nosso *timing* interno não acompanhou a dinâmica externa “ao pé da letra”, mas que sempre esteve conectado a ela, assegurando a continuidade da sua trajetória de heteronomia.

## **2. As políticas de ajuste estrutural na América Latina: a contrarreforma do Estado<sup>17</sup>**

O item dois do Capítulo primeiro referenciou as medidas de ajuste adotadas nos países da América Latina na década de 1990, concebidas, naqueles termos, enquanto imposições do capital internacional como condições para a mundialização das economias locais. Em continuidade, este tópico tem a função de analisar tais medidas com maior profundidade, expondo a forma como estas foram adotadas, a sua tradução prática – através da observação deste processo em alguns países da região –, bem como desvelar as suas contradições, tendo em conta os argumentos que favoreceram sua adoção e os interesses subjacentes, sem perder de vista o contexto em que estão inseridas. Contudo, a análise dos seus efeitos está reservada para o capítulo seguinte.

Conforme mencionado nos itens anteriores, nos anos finais da década de 80, considerada a "década perdida" para o desenvolvimento, a situação econômica da América Latina mostrava-se muito difícil e sombria. O problema da dívida externa, com o qual os desinvestimentos conjugavam-se, devido à crescente fuga de capitais tanto estrangeiros quanto nacionais, tinha alcançado proporções catastróficas, carreando o que Bandeira (2002, p. 135) chamada estagflação: estagnação econômica em meio de incontrolável processo inflacionário.

---

<sup>17</sup> Embora seja bastante comum o uso do termo “reforma do Estado” pela generalidade dos autores para se referirem às medidas do ajuste estrutural executado na década de 90 na maioria dos países da América Latina, tem-se que de acordo com Behring (2003) esta expressão está completamente imbuída de um sentido ideológico, de forma que para a autora deve-se, contrariamente, falar em uma "contra-reforma" do Estado. Assim, o que se chama reforma dos Estados latino-americanos seria, na verdade, o momento da derrocada dos regimes ditatoriais na região e a transição que se segue marcada pela força dos movimentos populares, pelas lutas pela concretização dos direitos sociais – consagrados no texto constitucional de 1988, no caso brasileiro –, no alargamento e democratização da esfera estatal e pública (MEDEIROS, 2005). Diferentemente, entretanto, este movimento foi barrado pela contra-reforma do Estado, um programa de reformas que se fundamentava apenas em elementos fiscais e se sustentava em cortes orçamentários nas políticas sociais, o qual operou tendo por base e em nome da supremacia dos mercados, conforme foi discutido no primeiro capítulo.

Também, tendo em vista que a década anterior tinha sido de crise nos países centrais e que, na esteira de Behring e Boschetti (2012, p. 135) um dos movimentos de enfrentamento adotados pelo capital foi a tentativa de se valorizar, pela ampliação dos mercados de bens fordistas nos locais em que estes tinham algum potencial de crescimento, como é o caso brasileiro, e pela exportação de capitais, buscando nichos de valorização, explicita Bandeira (2002) que crise nos países latinos não deixou de ameaçar seriamente os interesses dos Estados Unidos ao reduzir na região a capacidade de importar e atender ao serviço da dívida externa.

Assim, ainda argumentando com Bandeira (2002), do quadro recessivo extremamente desanimador não se projetavam soluções, o que o levou o *Institute for International Economics* (EUA) a promover uma conferência, para a qual foram convidados economistas de oito países latino-americanos – Argentina, Brasil, Chile, México, Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia – com a finalidade de formular um diagnóstico e sugerir medidas de ajustamento para sua superação.

Este encontro, conhecido como Consenso de Washington, tratou-se de uma reunião sem caráter deliberativo realizada ano de 1989 entre acadêmicos e políticos dos Estados Unidos e dos próprios países latino-americanos para buscar soluções que findassem com a estagnação por mais de duas décadas nesta região. Ao cabo do evento, conformou-se um documento composto por dez recomendações sobre as quais havia generalizado consenso: um *pacote* de reformas econômica para a América Latina.

#### Conforme esclarece Bandeira

Naquela oportunidade, o economista norte-americano John Williamson apresentou um documento que continha dez propostas de reforma econômica, sobre as quais havia amplo consenso em Washington, tanto entre os membros do Congresso e da Administração quanto entre os tecnocratas das instituições financeiras internacionais, agências econômicas do Governo norte-americano, Federal Reserve Board e think tanks (BANDEIRA, p. 135, 2002).

#### Também, Tavares e Fiori, ao analisarem a natureza do consenso, sintetizam

O referido “Consenso” consiste em “um conjunto, abrangente, de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes” (TAVARES E FIORI, 1993, p. 18).

Consta do referido documento que os dez apontamentos do consenso eram: 1. Disciplina fiscal; 2. Mudanças das prioridades no gasto público; 3. Reforma tributária; 4.

Taxas de juros positivas; 5. Taxas de câmbio de acordo com as lei do mercado; 6. Liberalização do comércio; 7. Fim das restrições aos investimentos estrangeiros; 8. Privatização das empresas estatais; 9. Desregulamentação das atividades econômicas; 10. Garantia dos direitos de propriedade.

Assim, a partir da soma destes fatores tem-se que a principal pauta da agenda política dos governos durante os anos de 1990 na América Latina foi a reforma do Estado. Esse processo – que já teria se iniciado na década de 70 do século XX nas economias centrais diante da iminente globalização da economia – significou para os países latinos o início a *reconstrução* do Estado, através do esforço para a implementação daquele conjunto de medidas estruturais orientadas sobretudo pelos organismos internacionais de crédito, expressamente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

Com efeito, para adequação ao que propunha a reforma, tomou-se como modelo os processos de “ajustamento” liberalizantes, iniciados na Inglaterra (1979) e Estados Unidos (1980), onde aconteceu de forma mais efetiva e onde a ofensiva neoliberal apontou como alternativa a redução do Estado nos setores sociais para concentrar-se no apoio direto ao capital. Portanto, é de se notar com Soares (2002) que os neoliberais defendiam o desmonte do Estado com o argumento de que os gastos governamentais com as políticas sociais geram déficit orçamentário. Assim, a única solução seria a redução do próprio Estado e de suas responsabilidades sociais.

Dentre aquelas medidas receitadas pelo Consenso de Washington importa destacar para uma estudo mais aprofundado alguns dos seus pontos que podem ser entendidos como os mais relevantes dentro do contexto deste trabalho e que se afiguram imprescindíveis para a completa compreensão da realidade cuja análise se propõe esta pesquisa, quais sejam: 2. Mudanças das prioridades no gasto público; 7. Fim das restrições aos investimentos estrangeiros; 8. Privatização das empresas estatais; 9. Desregulamentação das atividades econômicas.

Conforme Pereira (2012, p. 276), a imposição da reorientação dos gastos públicos era a medida que visava o alívio dos déficits fiscais do Estado. Esta medida se efetuou por meio do redirecionamento dos investimentos sociais para áreas de alto retorno econômico e formação/melhoria do “capital humano” (saúde, educação e infraestrutura), com algum potencial para distribuição de renda. Como será debatido no capítulo seguinte, essa orientação

foi a aquela que veio a assumir contornos mais expressivos, haja vista as suas repercussões no plano das políticas sociais.

Os Estados deveriam, assim, adotar posicionamentos *eficazes* no enfrentamento das questões e problemas sociais. É esta perspectiva que vem determinando as *tendências* das políticas sociais em toda a América Latina que, em oposição à universalização, passam a ser centralizadas em programas sociais de caráter *emergencial*, e *residual* enquanto *estratégias* de combate à pobreza. É este, então, o contexto que para Stein (2000) abriu espaço para mais tarde se desenvolverem os Programas de Transferência de Renda Condicionada dirigidos às populações carentes da região.

O panorama econômico na América Latina e no Caribe se transformou, mas a região ainda enfrenta uma série de importantes desafios – o mais grave é a persistência da pobreza generalizada. (...) Para reduzir a pobreza, os governos da região precisam criar estratégias para acelerar consideravelmente o crescimento; precisam também conceber programas sociais mais eficazes para os mais pobres, sem o que não granjearão o amplo apoio político necessário ao prosseguimento da modernização econômica. A aceleração do crescimento e a redução da pobreza vão requerer uma série de difíceis “reformas de segunda geração”, as quais envolvem a consolidação da estabilidade macroeconômica, a reconstrução do Estado, a melhoria do sistema de ensino e a flexibilização dos mercados de trabalho (BURKI & EDWARDS, 1995, p. 07 apud PEREIRA, 2012, p. 368).

Quanto ao fim das restrições ao investimento externo direto, lembra Rodrigues (2008) que foi argumentado que essa medida seria o motor para o crescimento das economias estagnadas pela crise da dívida e significava a abolição imediata das barreiras – isto é, das políticas nacionalistas condenadas por Washington – colocadas à recepção dos investimentos do capital internacional, de modo que empresas estrangeiras e nacionais pudessem competir em pé de igualdade (PEREIRA, 2012, p. 276), além de que traria aumento de capital, da mão de obra, aumento de produtos no mercado interno e melhoria qualitativa de exportações.

Acrescenta Rodrigues (2008, p. 31) que outra importante medida defendida pelo Consenso de Washington foi a privatização, cujo principal objetivo era desonerar o Estado da responsabilidade de financiar suas empresas. Esta medida operou pela privatização em massa das empresas estatais, a fim de gerar recurso a curto prazo, reduzir o gasto público e elevar a eficiência global da economia (PEREIRA, 2012, p. 276). Defendiam os seus idealizadores que a gestão privada é mais eficiente, já que há riscos reais de falência, e maiores lucros pessoais em caso de sucesso empresarial. Com a abertura comercial, as empresas privatizadas ainda buscariam aumentar a competitividade.

A desregulamentação ampla da economia seria também uma medida para favorecer a competitividade, na medida em que visava estimular a entrada de novas empresas nos mercados nacionais e elevar a oferta de bens e serviços, aumentando, assim, a concorrência. Para Pereira (2012, p. 227) esta medida se traduziu no fim do controle de preços e da restrição à remessa de lucros, na diminuição das tarifas de importação e flexibilização da legislação trabalhista, dentre outros, pois entendia-se que estas práticas oneram o capital privado, razão pela qual devem ser suprimidos ou radicalmente revistas.

Dessa forma, é de se observar na esteira de Soares (2001) que tais reformas estruturais tem sua gênese no ideário neoliberal e centram-se na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do setor público e na redução do Estado. Assim é que

A proposta se resume, para o chamado curto prazo, em diminuir o déficit fiscal reduzindo o gasto público; aplicar uma política monetária restritiva para combater a inflação e fazer prevalecer uma taxa de juros “real positiva” e um tipo de câmbio “real adequado”. A médio prazo os objetos seriam transformar as exportações no motor do crescimento; liberalizar o comércio exterior; atenuar as regulações estatais atribuindo o papel de regulador ao *mercado*; concentrar o investimento no setor privado, reduzindo a presença do setor estatal; e promover uma estrutura de preços sem distorções (SOARES, 2001, p. 18).

Quanto à aceitação das medidas, estas teriam sido adotadas sob uma série de argumentos empenhados pelos seus propositares – os quais trataremos de comentar, contudo não de forma adensada, visando entender a real conjuntura e implicações advindas do seu acolhimento –, quais sejam: diziam-se tratar de medidas anticrise e que levariam à inserção das economias latinas na nova ordem mundializada, o que resultaria inexoravelmente no desenvolvimento econômico o que, por sua vez, repercutiria em modernização tecnológica, além de ter como consequência direta e indireta a superação da pobreza na região.

Assim, em primeiro lugar, este receituário foi vendido pelos seus idealizadores como uma *resposta* para a crise numa dupla perspectiva: significaria tanto a superação da crise já instalada, como a prevenção de adversidades futuras, afirmando, portanto, a sua função anticrise. Isto aconteceria por meio da recuperação dos desejáveis índices econômicos com base no crescimento sustentado, ao passo em que o Estado vai se afastando da regulação intervencionista – o mercado, como senhor absoluto, restauraria o crescimento e a governabilidade (DAIN, 1998 apud SOARES, 2001, p. 09).

Também, defendiam os seus patrocinadores que a adoção dessas medidas marcava a condição necessária para o alinhamento das economias dos países latinos à nova ordem



globalizada, no sentido de fomentar a sua evolução e elevação nos âmbitos produtivo e industrial. Segundo Soares,

A suposta integração na economia internacional através dessa liberalização pressupõe que a indústria nacional desses países não só não seria afetada como aumentaria a sua “competitividade” e a sua “eficiência”. Tudo isso seria produto apenas das “forças livres do mercado” e sem a interferência do Estado (SOARES, 2001, p. 19).

Assim,

O ajuste fiscal era apenas o necessário purgatório, do qual se passaria ao resgate da “dívida social” e ao paraíso da inserção dos países e de seus cidadãos às benesses da globalização, que irmanava centro e periferia na sobrevivência darwinista dos mais fortes e “ajustados” (DAIN, 1998 apud SOARES, 2001, p. 10).

Ainda, conforme Costa,

A reforma do Estado, estimulada pela ação do Banco Mundial e do FMI, propõe como condição para o crescimento econômico e inserção na ordem mundial ajustes fiscais e estabilidade interna da moeda, o que torna necessário o controle dos gastos públicos e a geração de superávit primário nos países periféricos, para saldar juros da dívida externa. A reforma do Estado expressa um conjunto de medidas exigidas a partir de mudanças significativas nas relações internacionais, com reflexos na organização interna dos diferentes países, num contexto de baixo crescimento da economia mundial (COSTA, 2006, p. 157).

Como consequência, esse processo resultaria inevitavelmente, segundo pregavam, no desenvolvimento econômico da região pelo incremento dos indicadores econômicos, o que ocasionaria, por seu turno, no ganho em inovação tecnológica. Oliveira (2005, p. 93-94) nota que, para os apoiadores das medidas, havia a expectativa de que estas gerariam mudanças que resultariam em aceleração do crescimento econômico e alavancariam ganhos de produtividade, significando mais empregos e maior equidade, e isso redundaria na minimização de várias expressões da questão social colocadas à maioria da população dos países periféricos.

Além disso, há de se ter em conta que é somente nos anos 90 que a questão social, traduzida sobretudo na categoria pobreza, passa a figurar com maior expressão na agenda dos governos desses países, de forma que a adoção desse pacote de ajuste não teria seus efeitos restritos ao campo econômico, mas traria reflexos sociais positivos, principalmente em relação à diminuição da indigência e da iniquidade nesta parte do globo como corolário indireto do desenvolvimento econômico, seguindo a velha ideia de que todo crescimento econômico conduz à diminuição da injustiça social (DAIN, 1998 apud SOARES, 2001, p. 09).

Paralelamente, a adoção das medidas de ajuste estruturais recomendadas para a América Latina viriam a remodelar diretamente a relação do Estado com as políticas sociais, no sentido de que aquele deveria assumir uma posição estratégica e racional na realização desta atividade – por meio do abandono do princípio da *universalidade*, em nome da seletividade no acesso aos serviços públicos básicos, conforme dito nos itens anteriores, por exemplo. Isto equivale a dizer que o ajuste não tinha caráter meramente econômico, mas se tratava de um plano com implicações sociais bastante definidas.

Conforme Soares,

As Políticas de Ajuste Neoliberal são entendidas como aquelas que compreendem não apenas as propostas e medidas de caráter econômico mas também as de caráter político-institucional que afetaram as políticas públicas em geral e as políticas sociais em particular (SOARES, 2001, p. 11).

Disso decorre que a implementação das medidas de ajuste, atreladas ao processo de mundialização da economia, veio a impulsionar novos padrões de articulação entre a sociedade civil e o Estado, deixando claro um novo modelo de governo, com uma tendência à governança global. De tal forma que,

O ajuste neoliberal não é apenas de natureza econômica: faz parte de uma redefinição global do campo político institucional e das relações sociais. Passa a existir outro projeto de “reintegração social”. [...] Os pobres passam a ser uma nova “categoria classificatória”, alvo das políticas focalizadas da assistência [...] esse novo modelo de acumulação implica que: os direitos sociais perdem identidade e a concepção de cidadania se restringe. (SOARES, 2000, p. 13).

Torna-se patente, portanto, o perfil político-institucional da reforma: em linhas gerais, esta se traduziria na adequação do Estado ao modelo de Estado gerencial, justificando a necessidade de um *Estado eficiente* Hayek (1944), assumindo um padrão de institucionalização mais racional, características que coadunam com o pensamento neoliberal.

Em relação à América Latina, afirma-se que uma das formas que este processo de ajustamento assumiu foi a reforma administrativa do Estado, isto é, a profunda reestruturação do aparelho estatal que, no Brasil, se deu conforme as diretrizes estabelecidas pelo *Plano Diretor do Estado* do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), iniciando um modelo de gestão pública preconizado na administração gerencial, entendida como aquela que busca o controle dos resultados e subvertendo as normas constitucionais relativas aos direitos sociais, subordinando-os à lógica orçamentária e à política econômica (MARE, 1995 apud IAMAMOTO, 2009, p. 21).

Embora o caráter recessivo das políticas de ajuste tenha provocado, em quase todas as situações, cortes lineares do gasto social e deterioração dos padrões do serviço público, quanto ao que chama “retorno à ortodoxia”, Soares (2001) entende que nos diversos casos observados na América Latina este fenômeno não se deu de forma única; antes, diz ter havido similitudes ao lado de diferenças importantes que se explicam, sobretudo pela expressiva diversidade de cenários que caracteriza a região.

Assim, apesar de que muitos países da região tenham tentado introduzir elementos de ortodoxia em suas políticas econômicas, o fizeram de diferentes formas e graus de intensidade. Há uma concordância por parte dos autores de que

As diferenças na implementação das políticas de ajuste por parte de alguns países latino-americanos derivam essencialmente do tipo de trajetória – econômica, social e política – percorrida por esses países antes da crise dos anos 80. Essas trajetórias, baseadas em diferentes estruturas produtivas, traduzem-se em diferentes instituições políticas, sistemas partidários e organizações sindicais e empresariais, que resultam em capacidades diferenciadas de sustentar, como diz FIORI (1993), formas pactuadas ou solidárias de implementação daquelas políticas (SOARES, 2001, p. 28).

Dessa forma, a melhor compreensão dos processos de implementação das medidas de ajuste nos países da América Latina impõe proceder breve análise das formas como estas foram realizadas em alguns países. Tendo em vista a impossibilidade técnica e a desnecessidade teórica de se considerar todos os países da região, foram eleitos Argentina, Brasil, Chile e México, em primeiro lugar, pela destacada relevância das suas posições geopolíticas, tanto no contexto regional, quanto global; em segundo lugar, pelo facilitado acesso à bibliografia disponível.

Da observação das diferentes formas que os processos assumiram nesses países, pode-se dizer que elas contrastam desde logo em função da preexistência – ou inexistência – e do grau de implantação de um Estado de Bem-Estar Social. Assim é que no Chile, onde este já se encontrava mais desenvolvido e com maior aporte de recursos de financiamento, Soares (2001) lembra que as políticas de ajuste estrutural sofreram resistências concretas, tanto pela burocracia de Estado quanto das populações-alvo, e por isso foram as políticas sociais as mais afetadas pela austeridade

De outro modo, em países onde inexistia o Estado de Bem-Estar Social – ou seja, políticas públicas de caráter universal –, como no México, essa autora afirma (op. cit., p. 22) que as políticas de ajuste se exprimiram mais pelo lado econômico – abertura comercial, deslocalização de indústrias e atividades e desemprego – do que pelo lado da distribuição de

aparelhos de política social. Nesses termos, resta que nesses países os processos se diferenciaram daqueles verificados nos países centrais, onde o Estado nos moldes keynesianistas fora fortalecido desde a década de 30 e desmontado a partir dos anos 70.

Na Argentina, durante seu primeiro mandato como presidente, Carlos Menem (1989-2000) priorizou o controle da inflação e promoção de certo crescimento econômico, baseados no câmbio atrelado ao dólar e ao ingresso de recursos externos, possibilitado pela privatização das empresas estatais e a brutal desnacionalização da economia. E no governo do seu sucessor, Fernando de la Rúa, dada a situação catastrófica que se seguiu a implantação daquelas medidas, Bandeira (2002) ressalta que o ajustamento se exprimiu no anúncio do aumento de impostos e cortes orçamentários, visando a redução do déficit fiscal que fora elevado na gestão anterior.

Sobre o Brasil, Soares (2001) diz que "o país foi pego a meio caminho na sua tentativa de montagem de um Estado de Bem-Estar Social", o que se explica em razão do seu estágio de desenvolvimento. E por se tratar de um Estado de Bem-Estar social incipiente, o maior expoente do processo de ajuste foi o fenômeno das privatizações – das empresas estatais e, sobretudo dos serviços sociais –, conjugado com a busca pela estabilização monetária e controle da inflação às custas das políticas públicas. Nesse sentido,

[...] o caso do Brasil se tornou particularmente dramático [...] tanto do ponto de vista econômico, quanto social [...] Apesar de ter sido o país sul-americano a oferecer maior resistência às políticas de desregulamentação financeira e abertura comercial irrestrita [...] dada a sua massa gigantesca de pobreza estrutural, praticamente excluída dos benefícios do desenvolvimento passado, o país é atingido pelos dois lados, o desenvolvido e o subdesenvolvido. Vale dizer, sofre todos os percalços das políticas de ajuste comuns aos países desenvolvidos e subdesenvolvidos (SOARES, 2001, p. 23).

Por outro lado, quanto à cronologia esclarece Soares (2001, p. 28) que as reformas neoliberais nos países da América Latina ocorreram em momentos diferenciados. O Chile, por exemplo, já havia iniciado esse processo de ajuste nos anos de 1970 sob o regime ditatorial de Augusto Pinochet, sendo o primeiro país da região a adotar as medida de austeridade, servindo inclusive como modelo para a elaboração posterior do chamado Consenso de Washington.

Entretanto, é somente a partir dos anos de 1980 que a maioria dos países latino-americanos, a exemplo do México, desencadearam suas reformas; e, do Brasil, com a virada dos anos 90. Ainda para essa autora (op. cit., p. 171) esta adoção tardia trouxe consequências

de natureza política e social importantes, que provavelmente explicam o estágio em que estes países se encontram frente a essas políticas.

Como país retardatário, o Brasil já entrou na fase das chamadas “medidas corretivas” do ajuste preconizado pelo Consenso de Washington, combinando, assim, as já conhecidas políticas ortodoxas no campo econômico com propostas ditas de “reforma do Estado”, aliadas a programas de “alívio” para a pobreza, tratando de enquadrar-se (ao menos na retórica) no chamado “Ajuste com Rosto Humano” proposto por alguns organismos internacionais (SOARES, 2001, p. 172).

**Quadro 02 – Periodização da implementação das reformas neoliberais na América Latina, segundo o *mainstream***

Classificação	Período	Países
Pioneiros	Final dos anos 1970 e início dos anos 1980	Chile, México e Bolívia
Reformadores de segunda geração	Final dos anos 1980	Costa Rica, Equador, Jamaica, Uruguai e Trinidad e Tobago
Reformadores tardios	A partir dos anos 1990	Argentina, Brasil, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Guiana, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela
Não reformistas		Haiti e República Dominicana

FONTE: Edwards (1997, p. 18).

Ademais, um dos pontos mais relevantes para compreensão desses processos é o grau da abertura econômica operado pelos Estados latino-americanos ao capital internacional (1) por meio do fim das restrições aos investimentos dos capitais estrangeiros e (2) pela eliminação da regulação protecionista na indústria – isto é, o enfraquecimento das fronteiras alfandegárias, numa sobrevalorização unilateral do princípio da concorrência – que se deu em maior escala no Chile e no México – designadamente pela maior inclinação à formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) –, e em menor proporção no Brasil e na Argentina<sup>18</sup>.

Em virtude disso, é de notar com Bandeira (2002) que a implementação dessas medidas não deixou de significar, entre outras coisas, a sujeição das suas respectivas políticas econômicas à fiscalização internacional, tornando-as reféns das diretrizes editadas por aqueles

<sup>18</sup> Conforme esclarece CAMARGO (2002), diante da formação da ALCA as opiniões e os argumentos dos países latino-americanos não apontam todos na mesma direção. O Brasil, oficialmente, aspira a somar o peso dos demais membros do Mercosul na negociação e mostra-se como o mais forte opositor às práticas protecionistas dos Estados Unidos; também a Argentina, embora tenha se mostrado reticente em relação à permanência no Mercosul em alguns momentos, afirmou não querer abandonar seu próprio projeto de integração sub-regional. De modo contrário a esta tendência à negociação em bloco, estão os países fora do Mercosul: o Chile, por exemplo, país associado e não seu membro pleno, negocia bilateralmente com os Estados Unidos um acordo de livre comércio; já a posição do México é evidente considerando que é este país o primeiro parceiro comercial dos Estados Unidos (CAMARGO, 2002, p. 102).

organismos que as patrocinaram em nome de uma “modernidade postiza”, termo cunhado por Soares (2001). Disso decorre que tema com destacado relevo é o questionamento da soberania dos Estados nacionais na América Latina; sobre este será dedicado um tópico específico a fim de discuti-lo com maior profundidade, bem como tecer algumas considerações acerca das suas implicações no âmbito das políticas sociais.

Ademais, conforme fora mencionado, tais reformas não eram novas: ao contrário, Bandeira (2002) afirma serem médias de natureza liberal e ortodoxa, semelhantes àquelas que foram tentadas por governos militares, sobretudo na Argentina, Uruguai e Chile. Assim é que

O receituário, celebrizado com o Washington Consensus, resumia-se na recomendação de que o Estado se retirasse da economia, quer como empresário, quer como regulador das transações domésticas e internacionais, a fim de que toda a América Latina se submetesse às forças do mercado (BANDEIRA, p. 13, 2002).

Na mesma linha, Soares entende que

O chamado *ajuste estrutural*, pretende desencadear as “necessárias” mudanças através de políticas liberalizantes, privatizantes e de mercado. Trata-se do mesmo esquema conceitual denominado em alguns países *neoliberalismo*, também identificado como *liberalizante-privatizante* (SOARES, 2001, p. 18).

Entendida nesses termos, a reforma na América Latina se expressa como um acordo de forças para a concretização de um projeto conservador que buscou abater os avanços de modelo de Estado de Bem-Estar Social que se iniciara tardiamente na região, levando-a a desconstruir, nesta falsa expectativa, os avanços próprios do seu capitalismo retardatário e de seu *welfare state* incipiente (DAIN, 1998 apud SOARES, 2001, p. 10).

Com efeito, resta evidente que a sua realização fez parte de um programa organizado para atender demandas e objetivos do capital internacional – em oposição aos interesses próprios dos países aos quais se destinaram –, designadamente os interesses dos Estados Unidos, visando a manutenção da sua hegemonia, de modo que essa reforma se caracteriza como uma imposição da supremacia dos países centrais sobre os países periféricos. Entende-se, portanto, que significou mais um marco do novo imperialismo disfarçado de modernidade, e a sua implantação, à quem de ter se dado por assimilação, ocorreu sob forte pressão.

Argumenta-se nesse sentido a manifesta contradição entre as alegações que embasaram a sua adoção e as reais motivações subjacentes à defesa desses princípios – condição para renegociação da dívida externa, recepção de recursos e investimentos dos organismos internacionais de crédito, em primeiro lugar; e a manutenção do potencial de

mercado consumidor/importador da América Latina, como consequência –, numa análise que engloba o contexto em que estão inseridas.

Também, há de se considerar o fato de que se trataram de *pacotes de ajuste*, isto é, um modelo “padrão-geral”, conforme ressalta Soares, de “recomendações” para todos os países-alvo, de forma homogênea, explicitando Soares (2001, p. 11) que as especificidades nacionais não foram consideradas pelos seus promotores, apesar da grande heterogeneidade e complexidade que estas apresentam – num reforço da tese do caráter impositivo-receptivo das medidas.

Assim, em vista dessas considerações, vale tomar as palavras de Silva (2014, p. 50) que bem sintetiza ter o ajuste estrutural como suas características centrais:

- a) Legar maior importância ao papel dos mecanismos do mercado e por consequência do setor privado;
- b) Redefinir o papel do Estado na sua ação interventora;
- c) Integrar os países periféricos, nesse caso, os da América Latina na economia mundial.

Por fim, quanto às implicações da instalação das medidas de ajuste na região, faz-se alusão aos seus efeitos nefastos, sobretudo tendo em vista a situação caótica que se seguiu na economia, e a permanência (e elevação) dos péssimos indicadores sociais. Conforme será abordado sistematicamente no capítulo terceiro, é de se destacar que embora elas não tenham cumprido o que prometeram em relação aos países que as adotaram – isto é, para os quais foram impostas –, tiveram os seus – reais – objetivos alcançados em relação ao capital. Esta percepção, cuja análise se seguirá adiante, está alinhada com o mencionado contraste que opõe justificativas e interesses implícitos.

### **3. A emergência dos regimes globalitários: democracia e o totalitarismo do mercado**

Conforme Ramonet (1997), chamam-se “Regimes totalitários” aqueles sistemas políticos em que os Estados, comumente controlados por uma única pessoa ou partido que não admite nenhuma oposição organizada, subordinam os direitos – civis e políticos – das pessoas às suas razões e em que o governo ditatorial se impõe como responsável pela direção da totalidade das atividades da sociedade, não reconhecendo limites à sua autoridade.

Embora tais regimes possam ser localizados em diversos momentos ao longo da história da humanidade, é no século XX que a sua emergência assume contornos mais específicos – sobretudo pela convergência entre autoritarismo e ideologia – e tendo em consideração as suas repercussões nefastas, conjugadas com os ideais de democracia política e direitos humanos universais que se destacam com o pós-guerra, resta que esta modalidade de governo passa a ser repudiada pela sociedade contemporânea.

Atualmente, entretanto, afirma Alves (2001) que a humanidade tem presenciado outro tipo de totalitarismo, o qual não se dá mais sob a direção do Estado, mas sim da economia. Os chamados “regimes globalitários” segundo a concepção de Ramonet (1997) se trata de uma nova forma de dominação econômica que se justifica sobre os dogmas da globalização que, de acordo com seu pensamento hegemônico – isto é, o modelo neoliberal como único modelo válido – não admite nenhuma outra política econômica e subsumem os direitos sociais do cidadão à razão da competitividade e abandonam aos mercados financeiros a direção total de atividades da sociedade dominada.

Sobre o que denomina “*desqualificação do pensamento*” nos regimes globalitários, o colunista Márcio Sotelo Felipe aponta

Como não há carcereiro ou torturador, vive-se em regime de plena liberdade. Os jornais circulam, e não há censores, mas só emprestam seriedade ao pensamento único, como em outros tempos só o pensamento único era estampado no jornal único do partido único. Tudo nesse pensamento único é necessidade, inexorabilidade. Não há contingências. E quem se atrever, por exemplo, a discutir uma privatização (que pode ou não ser justificável, segundo as circunstâncias) jamais será o expositor de argumentos razoáveis e honestos. Não é diferente da antiga visão de mundo da igreja e de todo pensamento totalizador: quem não está de acordo expressa o mal, nunca uma opinião diferente (FELIPPE, 1997)<sup>19</sup>.

Esse atual modelo de dominação, configurado como uma *tiranía do mercado*, tem na sua supremacia ideológica a origem das forças que o sustentam, num regime que cria mecanismos para enfraquecer os Estados que passam a não ter mais a capacidade de resistirem às pressões daí advindas, como ressaltado por Alves (2001). O mercado atua como uma verdadeira *ditadura*, sobrepondo seus planos de desenvolvimento e estratégias de competitividade aos Estados em desfavor dos interesses sociais, subjugando-os aos interesses econômicos.

A ideia de *regimes globalitários*, utilizada por Ignácio Ramonet no seu livro “Geopolítica do caos” (1997), procura ressaltar o próprio sentido ideológico (e político) da globalização. É uma noção que diz respeito, principalmente, a globalização como ideologia. Na verdade, é um termo cunhado para ser utilizado

---

<sup>19</sup> MÁRCIO SOTELO FELIPPE. Os Regimes Globalitários. Retirado do Folha de São Paulo - 19/05/1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/5/19/opiniaio/8.html>>. Acesso em: 23/12/2015.



como uma contra-ideologia da globalização, ou melhor, contrapor-se (ou justapor-se) à ideia de globalização. Ela explicita o verdadeiro conteúdo da globalização como mundialização do capital: o *totalitarismo do mercado* (ALVES, 2001, p. 14).

Além disso, importa destacar que a emergência do que se denomina regime globalitário guarda estreita relação com o fenômeno da multinacionalização da economia, o qual tem se desenvolvido de forma avassaladora sobre as economias nacionais principalmente desde os anos 70. Quanto a tal fenômeno, Ramonet (1997) tem que foi este o responsável por fazer sucumbirem os mercados nacionais, um dos principais elementos em que se fundava o poder dos Estados nacionais.

Nos anos 70, o número de empresas multinacionais não excedia algumas centenas. Passa dos 40 000 hoje. E se se considera o faturamento global das 200 maiores empresas do planeta, seu montante representa mais que o quarto da atividade econômica mundial; no entanto, estas 200 empresas só empregam 18,8 milhões de assalariados, ou seja, menos de 0,75% da força de trabalho global (RAMONET, 1997)<sup>20</sup>.

Assim, ainda na linha de argumentação de Ramonet (1997) é que o capitalismo nacional foi sacrificado em favor do capitalismo globalizado, o que resultou na diminuição do poder público e atrofia dos Estados de tal forma que estes não mais dispõem de qualquer meio para se oporem às ações dos mercados contrárias aos seus interesses e aos de seus cidadãos. Os governantes se curvam às ordens gerais de política macroeconômica, verticalizada, comandadas pelo mercado globalizado, que são definidas por alguns organismos mundiais, como o FMI, o Banco Mundial e OCDE.

Se os dirigentes afirmam acreditar na autonomia política - "Nós não estamos pés e mãos atados num mundo que se impõe a nós ", declaram alguns -, seu empenho de resistência parece um blefe, pois eles adendem imediatamente à guisa de contraste: "A situação internacional é caracterizada pelo movimento livre de capitais e produtos, que se chama mundialização." E que eles pedem, com insistência, "esforços de adaptação a esta situação". Ora, em de tais circunstâncias, que é "se adaptar"? Simplesmente admitir a supremacia dos mercados e a impotência dos políticos (RAMONET, 1997, op. cit.).

Dessa forma, para esse autor o surgimento dos regimes globalitários ofende os ideais de desenvolvimento social que implica na fragilização dos fundamentos da democracia. O totalitarismo de mercado neutraliza os avanços democráticos e agrava o sofrimento social, ao passo em que a concentração de capital leva à ruptura da coesão social e faz agravarem as desigualdades econômicas que se acentuam à medida em que aumenta a supremacia do mercado.

Nesse sentido, exemplifica Mance

---

<sup>20</sup> IGNACIO RAMONET (1997). Retirado do LE MONDE DIPLOMATIQUE – Julho/1997. Traduzido do francês por: Mário Barbosa Villas Boas. Disponível em: <[http://www.pampalivre.info/regimes\\_globalitarios.htm](http://www.pampalivre.info/regimes_globalitarios.htm)>. Acesso em: 20/12/2015.

Como resenhou o jornalista Fernando de Barros e Silva, "ao contrário do totalitarismo cujo sucesso se devia à repressão a toda forma de oposição ou liberdade de expressão, os 'regimes globalitários' incentivam ao máximo a parafernália democrática (eleições regulares, imprensa livre, instituições saudáveis, etc.), ao mesmo tempo em que a transformam num ritual vazio, sem qualquer efeito sobre o curso do mundo." A democracia se torna, então, uma espécie de simulacro formal. O seu conteúdo substancial, contudo, é profundamente esvaziado. [...] Pode-se citar como exemplo de esvaziamento dessa democracia qualquer negociação nacional com o FMI ou com o Banco Mundial: os países têm de se submeter a normas exógenas - determinadas por outros poderes - para obter financiamentos, fragilizando o controle nacional de suas economias em proveito da expansão do capital internacional. As mídias, por sua vez, denominam a essa subserviência de "fazer a lição de casa" - ceder à autoridade de um mestre oculto, cujo receituário sempre penaliza os que já são pobres (MANCE, 1998)<sup>21</sup>.

Esta é, então, a lógica do globalitarismo: a transferência do poder de decisão sobre questões fundamentais da sociedade (relativas ao investimento, ao emprego, à saúde, à educação, à cultura, à proteção do ambiente) da esfera pública para a esfera privada, conjugada com o fomento, sobretudo nas últimas décadas, do monetarismo, da desregulamentação, do livre comércio, do livre fluxo de capitais e da privatização em massa.

Cada vez mais países que venderam maciçamente suas empresas públicas ao setor privado e desregulamentaram seus mercados, se tornaram propriedade de grandes grupos multinacionais. Estes dominam setores inteiros da economia do Sul; eles usam os Estados locais para exercer pressões dentro de foros internacionais e obterem decisões políticas mais favoráveis a seus objetivos de dominação global (Ramonet, 1997, op. cit.).

Tomando o caso da América Latina em particular, tem-se que a hegemonia do mercado sobre os seus países se firmou através de manobras políticas respaldadas pelas elites locais e, em muitos casos, com a concessão dos próprios chefes de Estado – refira-se, como exemplo, o extenso processo de privatização das empresas estatais a preços muito abaixo dos reais valores de mercado, expoente máximo da ofensiva neoliberal na região.

Assim, o mercado financeiro assumiu o papel de orientação dos Estados locais, obrigando-os a se adequarem nos seus objetivos de dominação global, ações que encontram viabilidade na *economia desregulamentada*, que abriu caminho para o ingresso de empresas e capitais estrangeiros, reforçando a ideia de que a inserção da América Latina na economia mundial sempre se desenvolveu de forma subordinada, ligada aos padrões de dependência dos centros hegemônicos.

Entende-se, portanto, que a ideia de globalitarismo se materializa numa crítica visceral à globalização como ideologia do *império universal do Ocidente* (DEL ROIO, 1998 apud ALVES, 2001, p. 15) e surge para contrapor, ou melhor, para expor a globalização como

---

<sup>21</sup> Euclides André Mance (1998). Globalização, Subjetividade e Totalitarismo - *Elementos para um estudo de caso: O Governo Fernando Henrique Cardoso*. Disponível em: <<http://www.solidarius.com.br/mance/biblioteca/gst/05.htm>>. Acesso em: 23/12/2015.

a ideologia e a política de um novo totalitarismo. Não aquele *totalitarismo do Estado*, que caracterizou os regimes fascistas dos anos 30 na Europa e na década de 70 na América Latina, mas um *totalitarismo do mercado*, do “pensamento único” – o pensamento neoliberal.

#### **4. A influência dos organismos internacionais (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial) sobre a América Latina.**

Sobre o presente tópico cabe evidenciar que embora este não traga muitas novidades sobre o tema dedicado - haja vista que muitos dos elementos que contextualizam o que se chama *influência dos organismos internacionais na América Latina* já estão referenciados anteriormente de forma dispersa e pouco aprofundada, sendo aludidos, de fato, visando a confirmação dos cenários em que foram mencionados, e não enquanto temática que traz implicações próprias – seguirá uma discussão sistemática que busca a análise das repercussões diretas dos pontos levantados ao passo que introduz algumas considerações ainda não expostas no debate.<sup>b</sup>

Desse modo, embora se saiba com Estenssoro (2013, p. 11) que a forma de inserção da América Latina nas relações internacionais sempre tenha seguido um esquema de desenvolvimento concentrador e excludente, conforme referido no capítulo primeiro, importa notar que a partir da década de 80 este padrão de relacionamento dependente veio a assumir novos contornos: a crise da dívida fiscal que abateu a região neste período culminou na impossibilidade de os seus Estados serem os promotores do próprio crescimento econômico dada a situação de incapacidade de investimento, o que os obrigou à necessidade de buscar atrair capital externo para superar a estagnação.

Nota-se também, contudo, que a recepção desses recursos de investimentos, bem como a viabilidade da renegociação da dívida externa estiveram condicionadas à adoção daquelas medidas de ajuste estrutural referidas nos tópicos anteriores. E a implementação destas, relembra Bandeira (2002), não deixou de implicar na sujeição das políticas econômicas nacionais à fiscalização internacional, tornando-as reféns das diretrizes elaboradas por aqueles organismos que patrocinaram tais medidas.

Nesses termos, Pastorini (2010) aponta que a mundialização da economia se deu em detrimento do poder dos Estados e questionou a sua função na regulação econômica: o processo de inserção dos países latinos nesse ordenamento internacionalizado significou para

estes a diminuição do papel do Estado na atuação social e, simultaneamente, abriu espaço para o intervencionismo externo dos organismos financeiros internacionais de crédito – nomeadamente o Banco Mundial, FMI e OMC – que vieram a incrementar medidas visando o controle capitalista sobre a América Latina.

A mundialização não suprime a função do Estado, a de reproduzir os interesses institucionalizados de grupos sociais, mas modifica as condições de seu exercício, passa a gerenciar as determinações de instituições internacionais com base na submissão econômica, sem que desapareçam sua função de regulador interno (IAMAMOTO, 2012, p. 110).

Disto decorre que as novas forças que operam na atual ordem mundial limitam a autonomia dos Estados, fragilizando-os em suas soberanias e obrigando-os à reformular os seus projetos nacionais, por meio de artifícios como pacotes de desenvolvimentos. Assim, desse contexto restou fortalecido o poder imperialista do capital financeiro, na medida em que os Estados endividados passaram a estar subordinados ao mercado, o que para Costa (2006) lhes retirou a liberdade na formulação dos seus programas políticos de acordo com as próprias conveniências e demandas.

Além disso, importa referir que o gerenciamento das economias locais pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, que a partir daquele momento passa a prevalecer nesses países, está alinhado com as experiências e as práticas neoliberais na região – isto é, o combate ao Estado intervencionista –, haja vista que a expansão desta ideologia fez com que os seus princípios fossem assimilados como alicerce intelectual para as ações destas agências.

Assim, a incorporação da pauta neoliberal na agenda desses organismos teve como consequência para os Estados, no plano interno, a redução da sua capacidade de ação que, numa perspectiva internacional, vieram a tornar-se cada vez mais vulneráveis e dependentes do capital especulativo e ao ditames das multinacionais. As políticas macroeconômicas nacionais passaram a ser definidas por agentes exógenos, ao passo que os Estados são abrigados a se alinhar aos moldes da economia globalizada.

Ademais, na perspectiva do item anterior, foi dito que da emergência dos regimes globalitários, comandados pelos mercados financeiros, restou que estes vieram, por meio da hegemonia do pensamento neoliberal, a enfraquecer os Estados e, mesmo, a substituí-los na gerência de atividades cruciais para a sociedade, em detrimento dos direitos dos cidadãos. Os Estados e os seus governantes tornaram-se impotentes diante das ações dos mercados que vão de encontro aos seus interesses. Percebe-se o privilégio do mercado e dos seus planos de

desenvolvimento sobre os interesses sociais.

Disso resultou que os referidos organismos internacionais passam a impor um modelo econômico que veio a ser assumido como única interpretação e alternativa possível aos problemas dos países da América Latina. Frisa Estenssoro (2003) que esses organismos vieram a institucionalizar um controle financeiro na região, direcionando políticas financeiras a serem adotadas pelos governos, determinando quais as áreas e o quanto investir, podendo-se falar de uma gestão capitalista da crise administrada pelas instituições econômicas internacionais.

Importa esclarecer, contudo, que esse direcionamento da hegemonia dos EUA e das agências mundiais se dá em vários níveis, principalmente nos campos econômico e social. Ainda, é interessante explicitar que nesse cenário de sobrevalorização do setor econômico, são facilmente perceptíveis os interesses por detrás do intervencionismo; diferente é o que ocorre em relação à esfera social – colocada em segundo plano –, onde a heteroconformação se dá sob argumentos que guardam interesses escusos, mas cuja análise apurada revela estarem imbrincados com os interesses econômicos – isto é, a intervenção na área social é intervenção econômica indireta.

Assim, no âmbito das políticas econômicas, essas instituições organizaram medidas a serem seguidas pelas economias periféricas, com foco na América Latina. Segundo estes organismos, as raízes dos problemas latino-americanos estavam na estratégia de desenvolvimento adotada pelos seus governos – isto é, consideram que os investimentos públicos excessivos teriam provocado escassez nos fundos do Estado disponíveis para o setor privado; esse modelo teria, então, resultado em um padrão tímido de crescimento diante das más aplicações de recursos.

Quanto à área das políticas sociais, segundo entendimento de Marques (2013) o Banco Mundial defendia a tese de que não houve redução da pobreza porque havia problemas de governança. Dessa forma, uma das expressões da influência exercida pelo Banco Mundial nos países em desenvolvimento, em destaque os da América latina, é a condução que este assume na formulação das estratégias de enfrentamento à indigência. Assim é que, desde a década de 70 órgão já havia identificado a pobreza como o elemento catalisador da necessidade de se transformarem as políticas dos países subdesenvolvidos, recomendando a modificação destas rumo a um sentido liberal mundial (BANCO MUNDIAL, 1979).

Nesse sentido, incluem-se nos programas do Banco Mundial para os países latino-americanos, dentre outras medidas, a defesa da alocação eficiente dos recursos, promovendo a redução dos gastos sociais com base nas restrições orçamentárias. Entretanto, uma avaliação mais precisa revela que esse modelo de política contracionista é mais uma estratégia para monitorar as políticas de ajuste e assim diminuir os gastos do governo com política pública, numa busca pela manutenção do superávit e garantir o pagamento dos juros da dívida externa.

Consequentemente, essas determinações, frise-se fundamentadas no ideário neoliberal, provocaram o redirecionamento de fundos públicos para programas assistenciais destinados a garantir os mínimos sociais e a expansão do consumo, com vistas a assegurar a sustentação do capital. Com efeito, nesse novo estágio de desenvolvimento do capital, esses países deveriam adequar seus recursos às políticas sociais mais urgentes e eficazes, focando nos grupos mais vulneráveis.

No que diz respeito ao combate à desigualdade, não havendo adoção de uma solução viável a longo prazo, buscou-se a redistribuição por vias de políticas públicas com caráter emergencial de *alivio à pobreza*. Contudo, Silva (2014) pontua que a ampliação dessas políticas de transferência de renda se situa no contexto de restrição de políticas universais e de privatização das políticas sociais, contradizendo, portanto, o princípio da universalidade.

Assim, ainda que a CEPAL (2000) tenha percebido a necessidade da retomada das políticas públicas universais, na área da saúde e da educação, como imperativos na pretensão de eliminar a pobreza nesse território, essa recomendação ia de encontro ao receituário da maioria dos organismos internacionais e daqueles que continuavam a defender a supremacia do mercado; para Marques (2001), isso foi determinante para que o modelo de proteção social estruturasse a transferência monetária de forma condicionada.

Assim é que quase todos os países que integram esta região da América passaram a implementar os chamados Programas de Transferência de Renda Condicionada enquanto suas principais políticas voltadas para o enfrentamento da pobreza, como ressalta Silva (2014). Conforme será aprofundado no capítulo seguinte, tais medidas foram adotadas depois que ficou notório que as políticas macroeconômicas neoliberais empreendidas pelos governos latino-americanos tiveram como resultado a persistência da pobreza.

### **CAPÍTULO III – DEBATE CENTRAL: PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA (PTRC) NA AMÉRICA LATINA: FATORES DETERMINANTES E IMPLICAÇÕES**

#### **1. Os efeitos das políticas do ajuste neoliberal e a emergência dos programas de transferência de renda**

Conforme mencionado no capítulo anterior, as reformas contidas nos planos de ajuste estrutural, contrariamente ao defendido pelos “patrocinadores da globalização” (STIGLITZ, 2002), não contribuíram para melhoria das condições sociais e econômicas da população da América Latina. Conforme apontam Reis, Oliveira e Pinheiro (2007) as análises realizadas confirmam não apenas que isso não ocorreu, mas também se percebeu que houve retrocessos, admitidos, inclusive, pelos próprios apoiadores das reformas. Este tópico se propõe, então, a analisar em que medida os efeitos dos processos de ajustamento se relacionam com o surgimento dos programas de transferência de renda condicionada.

De fato, a adoção de práticas liberais no âmbito da formulação das políticas econômicas não levou à inexorável volta do crescimento econômico como fora prometido<sup>22</sup>. Como sempre, a distância entre os processos reais e a doutrina foi ficando cada vez maior. Conforme Soares (2001, p. 172), no Brasil o ajuste tornou-se recessivo. Tal como nos demais países latino-americanos, o cenário que se verificou, conforme os dados das Tabelas 01 e 02, foi de queda nos salários, redução do emprego e aumento da informalidade, evasão de impostos e diminuição da base de arrecadação tributária e desindustrialização; também, a emissão de títulos da dívida pública trouxe, aliada à política de juros, um aumento incontrolável da dívida interna.

---

<sup>22</sup> As taxas de crescimento não correspondem ao que foi projetado: apresentaram um comportamento modesto em relação aos anos 1970: aumento real escasso do PIB de apenas 3% anual, em toda a década e 1990, sendo de 1,5% o aumento *per capita* (Birdsall, La Torre e Menezes, 2001 apud Silva, 2014). Entre os anos de 1990 e 2002 a taxa média de desemprego na América Latina quase triplicou, de 4,5% para 11,1%. No mesmo período nos países do Cone Sul o desemprego aumentou [...] na Argentina de 7,4% para 19,7%; Brasil de 4,3% para 11,7%, Paraguai de 6,6% para 14,7% e Uruguai de 8,5 para 17,0%. (SILVA, 2014, p. 63-64).

**Tabela 01 – América Latina: evolução da taxa de desemprego em 10 países, 1990-2010**  
(Em percentuais)

	1990	1999	2002	2008	2009	2010
Argentina	7,4	14,3	19,7	7,9	8,7	7,7
Bolívia (Estado Plurinacional de)	7,3	7,2	8,7	6,7	7,9	6,5
Brasil	4,3	7,6	11,7	7,9	8,1	6,7
Chile	7,8	10,1	9,8	7,8	9,7	8,2
Colômbia	10,5	19,4	18,1	11,5	13	12,4
México	2,7	3,7	3,9	4,9	6,6	6,4
Paraguai	6,6	9,4	14,7	7,4	8,2	7,8
Peru	8,3	9,2	9,4	8,4	8,4	7,9
Uruguai	8,5	11,3	17	7,9	7,6	7,1
Venezuela (República Bolivariana de)	10,4	15	15,8	7,3	7,8	8,6
América Latina e Caribe	4,5	11	11,1	7,3	8,1	7,3

FONTE: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Panorama Social de América Latina 2012: documento informativo. Santiago do Chile, 2012b.

**Tabela 02 – América Latina e o Caribe: Variação do PIB e de indicadores de mercado de trabalho, 1991-2010**

	1991-1997	1998-2002	2003-2010
<b>Médias anuais (em percentuais)</b>			
Variação do PIB	3,4	1,7	3,9
Variação do desemprego	2,4	3,8	-5,2
Variação da taxa bruta de ocupação	0,2	-0,1	0,7
Variação do salário real	14,9	3,1	14,3
Variação do salário mínimo	-6,8	5,7	38,2

FONTE: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*. Santiago do Chile, 2012b.

Entretanto, os resultados perniciosos das políticas de ajuste não se limitaram às medidas econômicas de efeitos conjunturais e/ou transitórios, na medida em que trouxeram também consequências sociais graves e permanentes. Nesse sentido, quanto ao que chama *Custos Sociais das Políticas de Ajuste*<sup>23</sup>, Soares (2001, p. 171) diz que estes devem ser

<sup>23</sup> A combinação perversa entre a reestruturação recessiva da economia e do setor público; a geração de novas situações de exclusão social; e o agravamento das já precárias condições sociais daquela parcela da população já considerada “em situação de pobreza”, resulta naquilo que estamos chamando de custo social do ajuste no Brasil (SOARES, 2001, p. 172).



entendidos, de um lado, como deterioração das Políticas Sociais, e de outro, como agravamento das condições sociais. Para esta autora, estes processos, na realidade, se dão de forma simultânea e mantêm uma relação de retroalimentação.

Além disso, importa notar conforme Soares (op. cit.) que, assim como os projetos de ajustamento foram diferenciados nos diversos países da região, também os seus efeitos foram variados:

[...] as especificidades dos impactos sociais das políticas de ajuste dependem: (1) da estruturação anterior das Políticas Públicas (âmbito nacional; grau de universalidade no acesso; forma de financiamento; cobertura; etc.); (2) das condições sociais encontradas em cada formação social específica (características histórico-estruturais de Desigualdade Social e intensidade das situações de exclusão e pobreza); (3) bem como do tipo e da intensidade das políticas de ajuste (ortodoxia das políticas, gradualidade das medidas, etc.) (SOARES, 2001, p. 171-172).

Assim é que, em decorrência das políticas econômicas austeras implementadas tem-se os efeitos nas condições sociais concretas – designadamente a permanência da pobreza e da iniquidade, bem como o agravamento dos problemas sociais pré-existentes à crise, de forma que os países que adotaram as medidas do receituário de Washington apresentaram um crescimento favorável somente ao grande capital<sup>24</sup>. Nesse sentido, o detalhado estudo realizado por Reis, Oliveira e Pinheiro (op. cit.)<sup>25</sup>, sobre a incidência da indigência e da pobreza na América Latina revela, com base na Tabela 03 que:

<b>Tabela 03 – Incidência da Pobreza e da Indigência na América Latina – 1980-2004</b>				
ANO	POPULAÇÃO POBRE <sup>(01)</sup>		POPULAÇÃO INDIGENTE	
	Percentual	Pessoas	Percentual	Pessoas
1980	40,5	136,0	18,6	62,4
1990	48,3	200,2	22,5	93,4
1994	45,7	201,5	20,8	91,6
1997	43,5	203,8	19,0	88,8
1999	43,8	211,5	18,5	89,4
2000	42,5	207,1	18,1	88,4
2001	43,2	213,9	18,5	91,7

<sup>24</sup> Uma vez que o reduzido crescimento foi reinvestido na sustentação das grandes empresas – em favor do próprio capital –, sendo que muito pouco foi transferido para a sociedade em termos de gastos públicos social, o desenvolvimento ocorrido entre as décadas de 1990 e 2000, em nada contribuiu para diminuir a pobreza na região (SILVA, 2014).

<sup>25</sup> FONTE: CEPAL (2006). *Panorama Social de América Latina 2006*. Disponível em: <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/07/POBREZA%20NA%20AMERICA%20LATINA%20NO%20POSS%20REFORMAS%20ESTRUTURAIIS.htm#2>>. Acesso em: 16/01/2016.

2002	44,0	221,4	19,4	97,4
2003	44,3	226,0	19,2	98,0
2004 <sup>(02)</sup>	42,0	217,0	16,9	90,0

FONTE: CEPAL (2006). *Panorama Social de América Latina 2006*.

(01) Pessoas em domicílios em situação de pobreza; inclui a população em situação de indigência.

(02) Estimativa correspondente a 19 países da região.

Encontrava-se em 1990 em condição de pobreza 48% da população, o que seria um dos elementos justificadores das reformas implementadas a partir desse ano. Entre 1990 a 2000, houve uma diminuição nesses percentuais (a população pobre, em 2000, representava 42,5%), o que foi engrandecido pelos apoiadores das reformas como algo positivo, uma vez que, na opinião destes, foram as reformas que “[...] contribuíram para retardar as tendências de deterioração da distribuição de renda e do aumento da pobreza” (BID apud STALLINGS; PERES, 2002, p. 03-04).

No entanto, dois pontos devem ser destacados. O primeiro é que, em números absolutos, a população pobre, na região, aumentou significativamente na década de 90 (200,2 milhões em 1990 e 211,5 milhões em 1999). O segundo ponto é que, em números absolutos, a população pobre, conforme a série apresentada pela CEPAL teve pequena redução apenas no ano 2000 (diminuiu de 211,5 milhões para 207,1 milhões), tendo voltado a crescer nos dois anos seguintes (em 2001 chegou a 213,9 milhões e em 2002 passou para 221,4 milhões).

Os dados correspondentes ao ano de 2003 demonstram que havia 226 milhões de pessoas em situação de pobreza, significando 44,3% da população da América Latina, das quais 98 milhões, representando 19,2%, viviam em situação de extrema pobreza ou indigência. Em 2004, houve redução dos níveis de pobreza e indigência (a pobreza baixa a 42,0% e chega ao total de 217,0 milhões). Porém, os dados oficiais de 2004 não se equiparam, ainda, ao percentual da década de 1980.

Então, apesar de alguns organismos internacionais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional – FMI, CEPAL) considerarem como balanço positivo a diminuição da pobreza e da indigência na América Latina (de 6,3 e 3,4 pontos percentuais respectivamente) entre 1990 e 2004, esse resultado torna-se insignificante, ao interpretar-se que as propostas de reformas estruturais, principalmente a partir de metade dos anos 90, têm como um de seus objetivos a “erradicação” da pobreza, o que torna o percentual em torno de 40% um índice ainda muito alto.

Importa referir, também, que, entre 1990 e 1999, a pobreza aumentou em 11 milhões de pessoas. Observando-se particularmente o ano de 2000 (Tabela 03) pode-se perceber uma alteração positiva em relação a 1999 (207,0 milhões de população pobre em 2000 contra 211,0 em relação a 1999). Entretanto, 2001, 2002, 2003 apresentarão novamente índices crescentes (respectivamente 213,9 milhões, 221,4 milhões e 226,0 milhões) só alterados em 2004 (217,0 milhões).

De outro modo, se esses números forem comparados com os da década de 80, avaliada pelos próprios organismos internacionais como a década perdida, pode-se verificar (Tabela 03) que os percentuais da década de 90 e os dos anos 2000 são superiores aos dos anos 80. Chama-se atenção ao fato de que os mesmos organismos que identificam “balanços positivos” afirmam que a América Latina, mantendo o ritmo padrão da década de 90, não conseguirá erradicar a extrema pobreza, não cumprindo as metas propostas nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)<sup>26</sup> (PNUD, 2004).

Sobre esse cenário, nota Silva que

As consequências desse ajuste estrutural foram deletérias do ponto de vista dos indicadores de mercado, 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, o no acesso ao emprego formal o requisito essencial para o direito à proteção social [...]. De fato, apesar de algumas melhorias experimentadas pelos indicadores sociais na 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 (SILVA, 2014, p. 84).

Por outro lado, o ajuste estrutural do capitalismo da década de 90 está ligado diretamente à desarticulação da proposta de garantia dos direitos sociais e teve seus rebatimentos nas políticas sociais em toda América Latina. Com base nos estudos de Soares (2000), os *custos sociais* do ajuste neoliberal implicaram um reordenamento político e econômico que descaracterizou o projeto do Estado enquanto provedor dessas políticas, além de seu afastamento da linha de frente do desenvolvimento social. O próprio Estado cedeu espaço a um deslocamento das ações governamentais públicas com propostas universalizantes

---

<sup>26</sup> Segundo Stein (2009, p. 200) a Declaração dos Objetivos do Milênio (2002), que se seguiu à Conferência de Copenhagen (1995), resultou no compromisso assumido por governos de 189 países com as Metas de Desenvolvimento do Milênio, estipuladas para serem cumpridas até o ano 2015, e referem-se aos esforços mundiais para reduzir a pobreza, melhorar a saúde e promover a paz, os direitos humanos e a sustentabilidade ambiental (PNUD, 2003).

em favor da privatização<sup>27</sup>, que, justificada pela sua ingerência, passaram a ser orientados por instituições internacionais.

Nesta perspectiva, no interior da reorganização do Estado capitalista, as políticas sociais ganham outro direcionamento. A orientação neoliberal daquela década para os países da América Latina levou ao surgimento dos chamados programas “alternativos” de combate à pobreza, que num primeiro momento se materializaram no processo de pulverização dos programas sociais – consubstanciados em “pequenas soluções *ad hoc*” –, os quais, segundo Soares (2001), quase sempre estavam associados a uma estratégia mais geral – chamada de Descentralização<sup>28</sup> – que é a da total responsabilização dos Municípios pela implementação de Políticas Sociais (op. cit., p. 177).

Dessa forma, o preço do ajuste para as políticas sociais se concretizou no surgimento de uma nova orientação para a formulação dessa categoria de políticas, agora mais alinhado com o ideário neoliberal – um padrão fundamentado na reorientação dos gastos públicos, na premissa da eficiência e que se opera por meio da focalização. É este o processo que Soares (2001, p. 176) afirma ter levado ao desmantelamento das políticas sociais e que, em última análise, também contribuiu para o agravamento das condições de vida no pós-reforma, haja vista que para esta autora o aumento das situações sociais de exclusão, desigualdade e pobreza gera demandas sociais incompatíveis com as restrições impostas pelo ajuste às políticas sociais.

Observa-se também a progressiva mercantilização dos serviços sociais em decorrência do seu amplo processo de privatização<sup>29</sup>. Este ocorre de tal maneira que essas ações deixam de se expressar enquanto direitos e se tornam mercadorias – por meio do

---

<sup>27</sup> Segundo Soares (2001, p. 178) o que é alegado como motivo para a privatização tem sido o próprio “sucateamento” dos serviços públicos, o que vem causando uma restrição importante no acesso – sem falar na perda de qualidade dos mesmos.

<sup>28</sup> “No caso brasileiro (e eu diria em boa parte dos países latino-americanos) venho denominando esse processo de Descentralização Destrutiva: de um lado se tem o desmonte de Políticas Sociais existentes – sobretudo aquelas de âmbito nacional – sem deixar nada em substituição; e de outro se delega aos Municípios as competências sem os recursos correspondentes e/ou necessários. Em todos os âmbitos da Política Social – Saúde, Educação, Saneamento Básico – onde essa estratégia de descentralização foi acompanhada por um desmonte, o resultado foi um agravamento da iniquidade na distribuição e oferta de serviços” (SOARES, 2001, p. 177).

<sup>29</sup> A privatização, entretanto, não se resume à esfera mercantil. O chamado terceiro setor, composto pelas Organizações não Governamentais, as famílias, a Igreja [...], as empresas socialmente responsáveis, ou seja, setores da sociedade civil que não pertencem ao Estado – embora sejam financiados por ele – nem ao mercado, oferecem resposta no âmbito privado às demandas sociais, alguns autores vêm chamando esse fenômeno de privatização não mercantil das políticas sociais (PEREIRA apud PEREIRA, 2003, p. 219).

processo (legitimado) de desresponsabilização do Estado com o deslocamento da satisfação das necessidades da esfera pública para a esfera privada. Ainda, segundo esclarece Yamamoto (2009), essa forma de acesso se substitui aos direitos de cidadania e sua necessária dimensão universal.

Especificamente no caso do Brasil, conforme Yazbek (2007) o ajuste promoveu uma reestruturação das Políticas Sociais na perspectiva da *solidariedade*, da *refilantropização da assistência social* e *responsabilidade social*, acarretando assim o desmonte dos direitos sociais. Esse forte apelo em busca da solidariedade social, com aumento da participação não governamental, tem como pano de fundo possibilitar que o Estado se alivie de tamanho encargo, desonerando-se enquanto ente garantidor dos direitos sociais básicos dos cidadãos. Segue-se, então, um intenso processo de liberalização da seguridade social, em que a reconstituição do mercado e do individualismo aparecem como eixos principais para o desenvolvimento das políticas sociais.

Esse modelo apresenta claramente elementos que colocam em questão o caráter universalista das políticas sociais dos campos da saúde e da educação, ao individualizar os direitos sociais e intensificar a mercantilização dos serviços, transferindo para o mercado a realização dessas necessidades. Nessa perspectiva, o cidadão deixa de compartilhar direitos iguais e universais. Observa-se, portanto, que a disponibilidade financeira determina o direito de ter acesso aos serviços (que deveriam ser) públicos, o que resulta na “necessidade” de direcionar os programas a grupos focalizados (FALEIROS, 2004; SILVA, 2003), excluindo a maior parte da população.

Contudo, esta modalidade de programas focalizados e ad hoc se mostrou insustentável e insuficiente ao que se propunha, na medida em que ficou evidente a sua ausência de resolutividade/efetividade<sup>30</sup>, principalmente nos grandes espaços urbanos, unidades espaciais e sociais de natureza muito mais complexa. Conforme Soares (2001, p. 177) as periferias urbanas, locais de grande concentração de pobres (concentração espacial esta que dispensa qualquer tipo de estratégia focalizada, bem ao gosto neoliberal), demandam uma intervenção de natureza mais abrangente, com a coordenação de todos os vetores da

---

<sup>30</sup> Ainda sobre a ineficiência do padrão de políticas sociais que marcaram a década de 1990, Soares (2001, p. 178) explica que no Brasil “as inovações introduzidas pelas organizações não governamentais e níveis locais de governo, na formulação e gestão descentralizada e participativa de programas sociais, embora em casos isolados consigam alguma sinergia, não têm escala para substituir os Governos Central (Federal) e Regional (Estadual) naquilo que é sua principal missão no campo da política social: criar uma dimensão de homogeneidade no enorme espaço de desigualdades sociais no território nacional.”

política pública, extrapolando os limites e possibilidades dos governos locais/municipais – sobretudo nessas localidades de baixo potencial de arrecadação e de reduzida capacidade de intervenção.

Dando sequência a essas novas formas de combate à pobreza na América Latina, foram iniciados a partir da segunda metade da década de 1990 – e que vêm se se generalizando mais intensamente com a virada do milênios – os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), desenvolvidos com incentivos do Banco Mundial e que passaram a constituir as Redes de Proteção Social, cujo foco de intervenções são famílias em situação de pobreza e extrema pobreza (indigência) intergeracional. Vale ressaltar que esta orientação se manteve sob a ótica da eficiência no melhor uso do gasto público ao direcionar essas políticas com foco somente nos grupos mais vulneráveis.

De fato, atualmente quase todos os países que integram a região da América Latina têm desenvolvido os PTRC enquanto sua principal política de enfrentamento à pobreza, na medida em que estes tendem a constituir-se numa alternativa *institucional e efetiva* aos sistemas de proteção social (COBO, 2012). Ainda, conforme explicita Marques (2013) tais programas foram idealizados depois que ficou patente que as políticas macroeconômicas neoliberais empreendidas pelos governos latino-americanos tiveram como resultado a persistência da pobreza, haja vista que foram pensados como medidas face ao agravamento da crise social causada pela adoção de políticas baseadas na retração de investimentos públicos, levando à necessidade de se reformularem projetos para dar resposta ao grave quadro social instalado.

Em igual sentido conclui Silva

Foi, portanto, em um contexto de recrudescimento e de persistência da pobreza e das desigualdades sociais e de mudanças do padrão de regulação econômica e social que emergiram os PTRC, 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 (SILVA, 2014, p. 84).

Dessa forma, os programas de transferência de renda surgem como possibilidade de enfrentar as consequências, sobretudo sociais, da crise estrutural do capitalismo, acentuadas com a adoção das medidas do ajuste econômico que se convencionou chamar de ajuste neoliberal. Como apresentado em relatório da CEPAL (2008), observou-se que quase todos os governos disponibilizaram recursos para o setor social como forma de diminuir os impactos

negativos e entre tantas outras medidas destaca-se a implementação e ampliação desses programas de transferência de renda.

Dentro desse contexto, os programas figuram como mecanismos para o enfrentamento da pobreza ampliada na sua dimensão estrutural e conjuntural (ATKINSON, 1995; BRITTAN, 1995; BRESSON, 1993; VOULO, 1995; GORZ, 1991 apud SILVA, 2012, p. 02), que acabariam por oferecer vantagens financeiras de forma direta, de modo a desonerar o Estado do dever de prover investimentos em outras áreas sociais, o que resultou, voltando ao âmbito das políticas sociais, na aceitação da intervenção somente para aliviar a pobreza, se efetivando com propostas políticas de caráter assistencialista, cujo grau de imposição tinha como objetivo evitar a constituição de direitos (LAURELL, 2002).

Corroborando nesse sentido, Boschetti, Behring, Santos e Miotto lembram que

Hayek (1998) vislumbra a possibilidade de assegurar algum tipo de proteção social para aquelas pessoas que no mercado localizam-se abaixo de determinado padrão. Se uma sociedade, graças ao mercado, é rica, Hayek não vê objeção em proporcionar essa segurança, desde que seja “fora do mercado”. Isso supõe pensar o desenvolvimento de medidas de proteção social distantes da referência “trabalho”, uma vez que todos possuem condições para aproveitar igualmente as oportunidades ofertadas pelo mercado. Esse argumento subsidia, por exemplo, a naturalização das taxas de desemprego e seu enfrentamento por meio exclusivo de programas de transferência de renda, consubstanciando políticas de marca compensatória, em clara oposição, por exemplo, ao debate de direitos trabalhistas (BOSCHETTI; BEHRING; SANTOS; MIOTO, 2010, p. 144).

Contudo, esse modelo instituído com base no gerenciamento representa um ataque aos princípios universalistas de garantia de direitos e de ampla cidadania. Para Ivo (2004), houve uma reversão da perspectiva constitucional, onde se transitou de um projeto constitucional com dimensão de política de inclusão social e de proteção universalizada para uma assistência mitigadora, setorializada e focalizada na pobreza. De acordo com Soares (2002, p.13) esse novo modelo implica que os direitos sociais perdem identidade e a concepção de cidadania se restringe e a legitimação (do Estado) se reduz à ampliação do assistencialismo.

Enfim, a percepção é de que a reforma empreendida não foi levada a cabo enquanto necessária para a real defesa do campo social, mas como um modelo de ampliação da lógica de mercado que veio a afetar negativamente a sociedade. Na esteira de Costa (2006, p. 168), a premissa da eficiência extrapolou a os limites da economia e passou a ingressar nos domínios da administração política e em toda esfera da administração pública, com uma proposta despolitizadora, inclusive reduzindo a discussão à esfera puramente pragmática e gerencial,

em que as políticas sociais foram reestruturadas em novas bases e o Estado assumiu um papel tão somente regulador.

## **2. O significado dos Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina no contexto do neoliberalismo**

No tópico anterior, a discussão sobre os PTRC foi traçada a partir de uma articulação entre o surgimento desses programas e a análise da conjuntura econômica e social em meio a qual este fenômeno ocorreu, daí a consideração de que os efeitos desalentadores das reformas neoliberais guardam com a emergência dos PTRC uma estreita relação de *causa e consequência*, respectivamente, na medida em que esta se dá em decorrência daquelas. Contudo, importa ressaltar que este debate ainda não é suficiente para a completa caracterização dos programas à maneira que a reflexão deste trabalho propõe, sobretudo considerando que, inobstante a evidente necessidade de um estudo contextualizado, este tem a limitação de ser focado em *aspectos externos* aos programas.

Assim, nessa sessão também será discutido o sentido para o qual o surgimento desses programas está orientado, mas através de uma perspectiva que busca caracterizá-los em suas *dimensões internas*, isto é, por meio da investigação da *função* que os Programas de Transferência de Renda Condicionada adquirem num contexto de hegemonia da ideologia neoliberal. Para tanto, como ponto de partida buscou-se responder uma questão fundamental, qual seja: por que, numa conjuntura de dismantelamento dos direitos sociais, tendo em vista a implementação do receituário neoliberal para os países periféricos e as suas consequências degradantes, tem-se verificado uma tendência à expansão significativa da política de assistência social, consubstanciada sobretudo na figura dos programas de transferência de renda?

Conforme Leite (2011, p. 09), ao se buscar uma resposta para tal questão é importante articular esta reflexão a elementos mais gerais do atual estágio do capital, isto é, impera reconhecer que este vem atravessando uma profunda crise, a qual tem incitado a burguesia à (re)construção de estratégias para sua superação e fortalecimento dos níveis de acumulação, do que depende a manutenção do modo de produção capitalista. Não é por acaso, então, que essa proposta de intervenção do Estado em transferir renda como forma de combate à pobreza tem se expandido na América Latina concomitantemente ao período em



que o capital tem levado a cabo estratégias para frear o enfraquecimento do modelo neoliberal na região.

De fato, percebe-se que a expansão da assistência social, conjugada com a sua sobrevalorização, é um fenômeno que pode ser entendido enquanto mecanismo para barrar o esgotamento do neoliberalismo como ideologia político-econômica ou, num plano mais geral, para defender os interesses do grande capital internacional. Relembre-se que a necessidade de proteção da hegemonia neoliberal surge no momento de crise desta ideologia, acarretada, contraditoriamente, pela sua própria adoção na América Latina, que levou àqueles resultados perniciosos no âmbito da economia, das condições sociais concretas e mesmo das políticas sociais.

Ainda, dentro da assistência social o lugar de importância ocupado pelos PTRC se explica em função de significarem esses programas uma modalidade de política social interessante àquelas estratégias, na medida em que apresentam características e levam a resultados desejáveis à ideologia neoliberal. Daí a concluir a grande questão deste trabalho: os Programas de Transferência de Renda Condicionada, no formato que vêm sendo desenvolvidos, são programas que estão inseridos no bloco das políticas sociais de orientação neoliberal. Vale dizer: as suas pretensões são as pretensões neoliberais e, por isso mesmo, operam e se desenvolvem segundo a sua lógica.

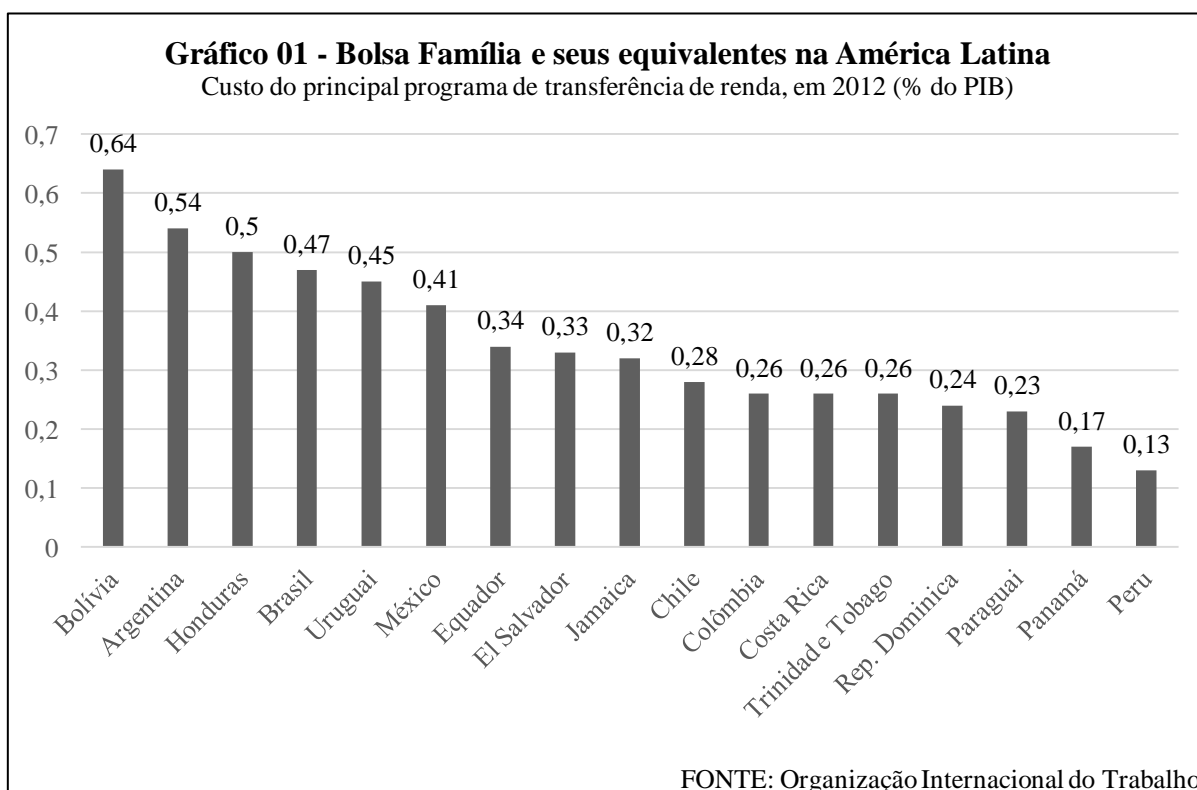
Assim, embora estes programas apresentem diferenças em seus modelos implementados, que variam em cada país, conforme será exposto no tópico seguinte, guardam também características comuns. Silva (2014) chama atenção para o fato de que estes se baseiam fundamentalmente em transferências monetárias diretas, com condicionalidades aos seus beneficiários, tanto para inserção – corte de renda – como para permanência no programa – cumprimento das exigências nas políticas setoriais. Ora, evidente está a natureza neoliberal dos PTRC, pois, com Cobo (2012, p. 90 apud Pontusson, 2005, p. 146), "comprovação de renda é antes de tudo uma característica distintiva dos sistemas liberais de bem-estar social".

Além destes, há muitos outros argumentos que podem ser invocados para comprovar a aqui afirmada essência neoliberal dos PTRC, e certamente o mais importante deles está concretizado na já mencionada tríade do pensamento neoliberal para as políticas sociais: eficiência, focalização e reorientação dos gastos públicos. Por isso é que, na esteira das discussões do tópico anterior, fala-se da primordialidade da análise relacional dessas

premissas: é exatamente a partir dela que derivam as demais justificativas que corroboram para a compreensão do sentido assumido pelos PTRC no contexto em que estão inseridos.

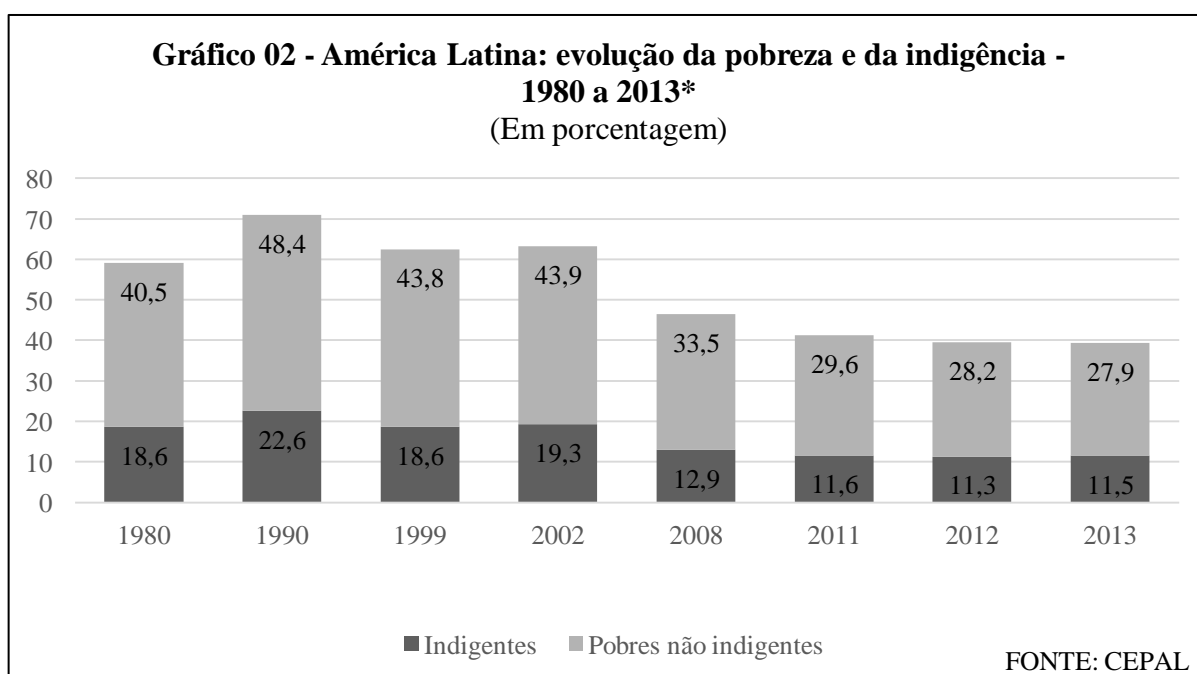
Como exemplos, duas constatações merecem avaliação:

- a) Em primeiro lugar, de acordo com os dados do gráfico 01, a verificação de que a inversão em termos de PIB que os Estados têm destinado a execução dos seus programas é bastante reduzida – segundo a Cepal, em 2012 somente 6 dos 17 países abrangidos pelo estudo aplicavam em PTRC um percentual de mais de 0,4% do seu respectivo PIB: Bolívia (0,64%), Argentina (0,54%), Honduras (0,5%), Brasil (0,47%), Uruguai (0,45%) e México (0,41%); sendo a média do PIB aplicado nesses programas da região de 0,34% –, levando-se a concluir que são os PTRC políticas que têm pouco impacto no orçamento estatal;



- b) Em segundo momento, a noção de que esses programas, embora apresentem esta característica, têm conseguido alcançar resultados *relativamente positivos*, principalmente se analisados em termos temporais e quantitativos, consoante os gráficos 02 e 03: como saldo dos programas de ajustamento da região, a América Latina fechou o século XX com quase metade da sua população em situação de

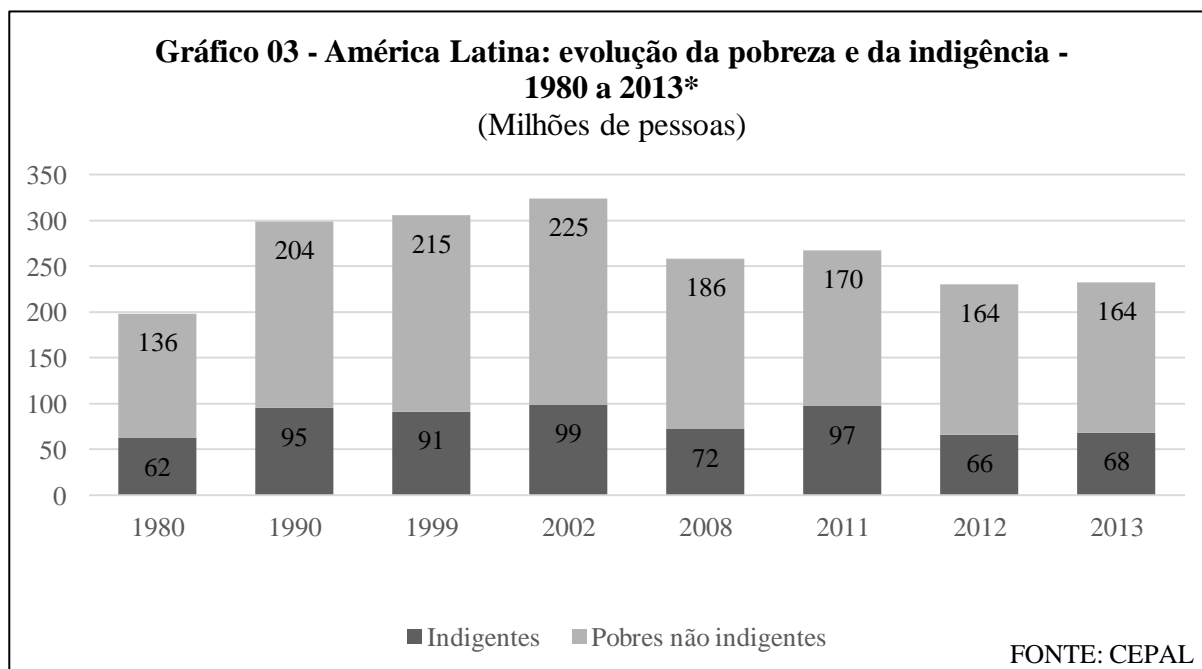
pobreza. Em 1999, *do ponto de vista dos indicadores monetários*, 43,8% da população latino-americana encontrava-se em situação de pobreza, o que corresponde a apenas 4,6 pontos percentuais abaixo dos marcadores do início dessa década (48,4%), mas que, em números absolutos, considerando o aumento populacional, significou o aumento de pobres da ordem de 11 milhões de pessoas (eram 204 milhões em 1990 e 215 milhões em 1999). De fato, é somente a partir da década de 2000 que essa tendência de crescimento da pobreza na região se inverte: entre 2002 e 2012, houve a redução da pobreza em 15,7% o que representou sua diminuição em 61 milhões de pessoas nesse curto intervalo de tempo (eram 225 milhões em 2002 e passaram a ser 164 milhões em 2012). E é justamente a partir da consideração de ter esse período coincido com o momento de implementação e expansão dos PTRC na maioria dos países latino-americanos<sup>31</sup> que a eles é *imputada* a responsabilidade pelas melhorias nos indicadores sociais<sup>32</sup>.



\*As estatísticas de 2013 correspondem a uma projeção

<sup>31</sup> Sobre o periodização da implementação dos PTRC ver o Quadro 04.

<sup>32</sup> Sobre o tema melhoria dos indicadores sociais da pobreza na América Latina impera destacar que a concepção defendida nesse trabalho percebe tais resultados enquanto *relativamente positivos*. Sem esgotar a discussão, à qual foi dedicado necessário espaço para aprofundamento no capítulo das considerações, vale adiantar tomando as palavras de Silva (2014, p. 68): “De fato, um dos elementos que se destacam durante a década de 2000, expresso tanto nas estatísticas nacionais como em todos os informes internacionais, é a melhoria nos indicadores de desigualdade de renda e de pobreza, do ponto de vista monetário, embora permaneçam intocadas as condições estruturais da questão social latino-americana e do Caribe.”



\*As estatísticas de 2013 correspondem a uma projeção

Da investigação destas consideração resta amplamente fortalecida a tese do caráter neoliberal dos PTRC. E assim é, desde logo, pois a afirmação de que estes programas demandam escasso investimento por parte dos Estados já é suficiente para alegar a sua índole neoliberal. Além disso, a esta conclusão também se chegaria na medida em que estes programas se revelam como uma “*estratégia eficaz*” de enfrentamento à pobreza e à indigência – vide a relação entre o seu baixo custo e os resultados percebidos; entre focalização e eficiência –, mas que vem inexoravelmente acompanhada da restrição do gasto estatal nas demais políticas sociais setoriais, ao tempo em que se verifica a permanência da prioridade no pagamento dos juros e amortizações da dívida pública<sup>33</sup>.

Outro caractere que perpassa toda a problematização dos PTRC, conforme pontua Silva (2014, p. 88-89), é a centralidade dada à teoria do capital humano como categoria teórica que orienta o discurso e a prática desses programas na América Latina. Esclarece a autora que para a compreensão dessa teoria deve-se ter em mente que ela foi elaborada em meados da década de 50 nos Estados Unidos relacionada ao surgimento da disciplina Economia da Educação, sendo Theodore W. Schultz considerado o seu principal formulador, a qual, por sua vez, surgiu para explicar os ganhos de produtividade alcançados pelo fator humano, partindo da premissa de que a qualificação do trabalho humano por meio da

<sup>33</sup> FONTE: Auditoria Cidadã, 05/02/2015. Maria Lúcia Fattorelli e Rodrigo Ávila. Disponível em: <<http://www.auditoriacidad.org.br/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012/>>. Acesso em: 01/02/2016.

educação representa um importante meio de elevação da produtividade econômica, logo, das taxas de lucro do capital.

Nesses termos, a valorização que os programas dão à educação, verificada sobretudo no setor das condicionalidades, não se justifica em razão do seu efetivo potencial transformador das realidades, mas reveste-se de uma concepção tecnicista que a converte em mais um mecanismo de ampliação da produtividade a favor dos mercados. Assim é que, é exatamente a partir desse entendimento do trabalho e da educação como fatores de produção que os PTRC se revelam uma vez mais na sua abordagem neoliberal, haja vista que a necessidade da formação humana é definida pelas exigências do processo de acumulação. Trata-se de subordinar a função social da educação de forma controlada para responder às demandas do capital (FRIGOTTO, 2010, p. 29 apud SILVA, 2014, p. 90).

Nota ainda essa autora (op. cit., p. 90-91) que essa teoria se articula bem com a premissa neoliberal da eficiência nos resultados, na medida em que o investimento em capital humano passa a ser considerado bastante rentável, tanto no âmbito do desenvolvimento dos Estados, quanto no plano da mobilidade individual, de forma que essa teoria foi disseminada como uma panaceia da solução das desigualdades, entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos e entre indivíduos, com grande penetração nos países latino-americanos mediante a ingerência de organismos internacionais (BID, Organização Internacional do Trabalho, UNESCO, FMI, UNICEF) que são representantes dominantes dos interesses do capitalismo.

Em consequência desta justificativa decorre outra de igual relevância para a confirmação da proposição defendida, a qual consiste no simples reconhecimento de que os PTRC têm como apoiadores intelectuais, tanto da sua gênese, quanto do seu desenvolvimento e expansão, alguns organismos econômicos internacionais, designadamente o Banco Mundial e o FMI, os quais, como se sabe, são agências financiadoras de evidente caráter liberal (FRIGOTTO, 2010). De forma que as políticas por elas apadrinhadas, obviamente, não estão isentas das suas vocações, e tampouco fogem a consecução dos seus interesses.

Daí que, embora os PTRC sejam executados enquanto políticas de governo, não se pode dizer que foram idealizados propriamente pelos governos nacionais. Esta consideração aproxima-se, portanto, daquela ideia segundo a qual os países latino-americanos, *destinatários* dos programas, têm as suas soberanias nacionais diminuídas frente à esta interferência

exógena irresistível. Forte indício nesse sentido já é própria informação da existência de diversos programas para transferência de renda na região, que apesar de ressalvadas algumas adaptações em razão de especificidades nacionais, como a disponibilidade de recursos de financiamento em cada país e dos procedimentos de análise dos critérios para ingresso nos programas, apresentam características bastante semelhantes, haja vista terem sido elaborados a partir de um modelo-padrão.

É também a partir dessa ponderação que se extrai uma resposta para a aparente contradição que eventualmente se coloca: se os PTRC têm natureza neoliberal, porque a sua expansão se deu sobretudo num contexto de emergência de governos (supostamente ou pelo menos autointitulados) esquerdista na América Latina? Nesse sentido, vale retornar às palavras de Behring e Boschetti (2012) e falar na continuidade da trajetória de heteronomia como traço marcante e permanente das sociedades latino-americanas.

Ademais, outro momento de argumentação resulta do exame do campo de contato entre os PTRC e (as políticas públicas setoriais do) trabalho. Conforme mencionado no Capítulo II, o grande mote da ofensiva neoliberal no século passado foi a elaboração de severas críticas aos sistemas de bem-estar social implantados nos países capitalistas centrais e, em geral, iniciantes nos países periféricos da América Latina. Desse modo, como um dos principais marcos desses sistemas, as políticas de pleno emprego não passaram imunes a este juízo, haja vista a ideia sustentada de que deve ser mantida uma faixa desemprego, que seria positiva para o desenvolvimento do mercado.

Ainda, com a adoção da pauta neoliberal nos anos 90 as políticas de promoção do emprego foram sendo cada vez mais descaracterizadas e fragilizadas enquanto prioridades nos programas de governo dos países latino-americanos, ao mesmo tempo em que houve expressivo aumento do desemprego e da informalidade. Assim ocorre que, dentro desse cenário de repercussões negativas na área do trabalho correspondentes à propagação das práticas neoliberais, a expansão da assistência social e mais especificamente dos PTRC adquire um ofício bastante específico e complexo.

Nesse contexto, o sentido neoliberal dos PTRC se expressa na sua tendência a desempenharem o papel de carro-chefe da proteção social que, conforme Leite (2011, p. 08) tem como correspondente necessário a invisibilidade do emprego enquanto direito social como estratégia indispensável para enfrentar a realidade contemporânea, que tem no

desemprego uma causa recorrente para o agravamento das misérias e pobreza. Em resumo, o que se quer dizer é que os PTRC são dotados de um viés neoliberal por se desenvolverem enquanto artifícios que, por um lado, se mostram como ações sociais dos governos, e por isso, tornam-se legítimos; mas que, por outro lado, têm sido realizados de tal forma a suplantarem as políticas de emprego, ocupando o seu espaço, embora seja evidente a sua importância, dado o seu potencial de maior efetividade face às questões sociais.

Corroborando nesse sentido, Silva adverte que

A análise do perfil da população atendida pelos Programas de Transferência de Renda Condicionada precisa ser entendida no contexto de precarização do emprego e das condições de trabalho, pois, conforme relatório da Cepal (2012a), os desempregados representam apenas 8% entre os indigentes e 6% entre os pobres (Silva, 2014, p. 77).

Além disso, vale ressaltar que este processo, longe de ser despropositado, responde bem às concepções neoliberais, haja vista que se os PTRC, como dito, fazem parte desse modo liberal de fazer política social, logicamente estão concebidos para alcançar os seus resultados; e então, ao se sobrepor esses programas às políticas de pleno emprego, não se pode deixar de concluir que o fazem justamente para garantir a permanência de um *exército de reserva de trabalhadores*, cuja existência é tão cara aos neoliberais como fator necessário de impulsionamento dos mercados.

Ainda nesse contexto, é verdade também que estes programas têm como característica específica a sua natureza complementar de renda – diferentemente daqueles programas que, à semelhança, visam a distribuição de renda, mas que operam segundo uma perspectiva de natureza compensatória, como os programas de renda mínima –, isto é, não se pode perder de vista que o valor repassado aos seus beneficiários *deve ser* de tal modo reduzido que não apenas pouco onere o Estado, mas que, sobretudo, não desestimule a busca pelo trabalho. Como se vê, neste ponto a contradição é evidente: como há de se falar em complementação quando a generalidade dos beneficiários são pobres justamente pela condição de ausência de uma garantia de renda formal?

Paralelamente, outra face dessa questão é a ideia segundo a qual os PTRC desempenham uma função de fomento e dinamização do consumo, isto é, têm como um dos seus objetivos indiretos aumentar o poder de compra dos beneficiários, lidando com a pobreza a partir da perspectiva da inserção destes no mercado, mas por meio da atividade do consumo – o que, conforme estudo de Vieira, Brandão, Souza, Assis e Lima (2013, p. 03), afeta

positivamente o faturamento das empresas que, de forma direta ou indireta, se beneficia dos programas –, ainda que as famílias destinatárias dos benefícios permaneçam em um patamar de consumo marginal (SILVA, 2014, p. 93-94).

Portanto, a partir de tais considerações redundava que a emergência dos programas de transferência de renda, dentro daquele cenário de abalo da hegemonia neoliberal, desempenhou função dupla: em primeiro lugar, enquanto mecanismo que visa, direta ou indiretamente, assegurar a continuidade desta ideologia e da predominância dos valores por ela defendidos – a hegemonia do grande capital – na América Latina; e, em segundo lugar, para que isso ocorresse, veio a operar algumas “correções” na forma como as políticas sociais estavam sendo realizadas, em ordem a por em prática os mandamentos daquele tripé neoliberal.

Enfim, parafraseando Silva (op. cit.), o surgimento dos PTRC é mais um aspecto que revela a subordinação do desenvolvimento social ao desenvolvimento econômico. Em síntese, da análise da emergência desses programas não se pode afastar a sua dimensão de *funcionalidade* ao sistema capitalista, o que já permite adiantar como conclusão necessária deste trabalho a evidência de que a ideologia neoliberal não é de todo insensível às questões sociais; contrariamente, os neoliberais têm apresentado soluções inclusive bastante *eficientes*<sup>34</sup> para a pobreza e para a miséria, mas com a ressalva de que, como se viu, tanto vieram para a defesa dos seus interesses, como para assegurar a própria força dessa ideologia.

### **3. Breve exposição dos modelos dos programas em alguns países**

Esse tópico trata de realizar uma breve caracterização dos modelos de programas de transferência de renda em curso nos países da América Latina, além de chamar atenção para o período político-institucional da sua implementação. Sem a pretensão de empreender estudo aprofundado, tampouco exaustivo, foram destacados alguns países em relação aos quais será feita uma exposição panorâmica com o intuito de agrupar elementos que venham confirmar a

---

<sup>34</sup> A eficiência de uma política social ou de um programa social estabelece a correlação entre os efeitos dos programas (benefícios) e os esforços (custos) empreendidos para obtê-los. Traz como referência o montante dos recursos envolvidos, buscando aferir a otimização dos insumos utilizados na obtenção dos resultados. A avaliação da eficiência incide diretamente sobre a ação desenvolvida. Tem por objetivo reestruturar a ação para obter, ao menor custo e ao menor esforço, melhores resultados. “Deve ser necessariamente crítica, estabelecendo juízos de valor sobre o desempenho e os resultados que o mesmo propicia” (BAPTISTA, 2000, p. 117).



ideia central deste trabalho. O estudo de caso foi realizado, conforme o quadro 03, sobre os seguintes países: Argentina, Brasil, Guatemala, México e Paraguai.

A escolha desses países se justifica por razões de variadas ordens, quais sejam: a primeira delas diz respeito à localização geográfica em pontos distintos: ao sul – Brasil, Argentina, Paraguai; ao norte – México e Guatemala. Uma segunda justificativa seria, no caso da Argentina e Paraguai, o fato de serem países que, ao lado do Brasil integram do Mercosul, portanto, seriam realidades mais semelhantes à nossa; o México em razão da sua elevada importância geopolítica, nível de industrialização, bem como a proximidade – econômica e territorial – dos Estados Unidos, sendo o seu principal parceiro comercial.

<b>Quadro 03 – Síntese das principais características dos países estudados</b>				
<b>PAÍS</b>	<b>PROGRAMA</b>	<b>ANO</b>	<b>ABRANGÊNCIA</b>	<b>CONDICIONALIDADES</b>
Argentina	Jefes e Jefas del Hogar	2002	Nacional	Saúde Educação
Brasil	Bolsa Família	2003	Nacional	Saúde Educação
Guatemala	Mi Bono Seguro	2012	Nacional	Saúde Educação
México	Programa Progressa	1997	Nacional	Saúde Educação
Paraguai	Tekoporã	2005	Nacional	Saúde Educação

FONTE: SILVA, 2014. Elaboração própria.

A Guatemala, em particular, mereceu destaque sobretudo pela questão temporal, haja vista que o seu programa foi instituído muito recentemente, demarcando o processo gradual de expansão desses programas. Ainda quanto à dimensão cronológica, a Argentina e o México foram eleitos por terem lançado mão da implementação dos seus programas justamente no momento mais forte da crise econômica, sendo considerados os pioneiros; o Brasil aparece logo em seguida. Tal fato explica, por exemplo, terem sido as experiências desses países tomadas como modelo recomendado pelos organismos internacionais para a instalação que se seguiu nos demais países.

Na Argentina, no ano de 2002, foi dado início ao Programa Jefes e Jefas del Hogar, que tem como público alvo as famílias nas quais o chefe esteja desempregado e tenha filhos menores de 18 anos. O Programa repassa um auxílio financeiro que corresponde a um valor de 150 pesos (cerca de U\$ 50). Exige como contrapartida, a permanência de seis horas de

atividades em projetos que promovam melhorias comunitárias e funcionem como capacitação. O Programa preconiza que as crianças e os adolescentes devem *estar estudando*, sendo também necessário que a *carteira de vacinação* esteja em dia.

Na Guatemala, o Programa *Mi Bono Seguro* criado em 2012 com abrangência nacional, é financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), é destinado à população em estado permanente de pobreza extrema e exclusão como famílias com crianças e adolescentes de 6 a 15 anos inseridos no sistema escolar e famílias com crianças de 0 a 5 anos e mulheres gestantes ou lactantes. Desde que foi criado atendeu um total de 43.977 famílias. O objetivo é ampliar os direitos sociais da população dando prioridade aos segmentos em situação de pobreza, exclusão e vulnerabilidade.

Trata-se de um programa de transferência condicionada de renda que *promove a demanda por serviços de saúde e educação*, para os usuários da família do programa além de promover o desenvolvimento da primeira infância, inscrição, frequência e permanência na escola, as crianças / como e adolescentes de 6 a menores de 15 anos. O país ainda não dispõe de sistema de gerenciamento de informações para registrar os beneficiários. Os pagamentos são feitos em numerário, em eventos de massa. Seu sistema de focalização geográfica rural.

O México o primeiro a implementar um programa de transferência de renda em 1997, o Progressa, este era destinado às famílias rurais. No ano de 2002 é substituído pelo *Programa Oportunidades*, que se estendeu ao meio urbano. De abrangência nacional, o programa ao ser ampliado passa a desenvolver ações de capacitação de jovens voltadas para a inclusão no mercado de trabalho, além de manter os escopos iniciais de nutrição, apresenta condicionalidades em *educação e saúde*. Tem como principal objetivo dar o incentivo aos pais para enviar seus filhos à escola.

Sobre a educação é exigido a frequência escolar mínima de 85%, já a saúde exige o comparecimento e participação das crianças e suas mães em programas de saúde. Os subsídios são maiores para meninas no ensino médio, por considerar necessário um estímulo para que elas continuem a estudar. Concede bolsas educacionais monetários às famílias com criança de menos de 22 anos de idade que está matriculado na escola entre a terceira série do primário e da terceira série do ensino médio. O programa Oportunidades atualmente representa 46,5 por cento do orçamento anual anti-pobreza federal do México. Atualmente

fornece benefícios para 5 milhões de famílias extremamente pobres em todos os municípios do México.

No Paraguai o *Tekoporã*, programa de transferência de renda criados em 2005, é destinado a diminuição do trabalho infantil, por meio das transferências monetárias. Oferece atividades e acompanhamento de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil e suas famílias em extrema pobreza. Opera com condicionalidades visa melhorar a nutrição, *saúde e educação*, mediante as contrapartidas dos beneficiários de frequência escolar, visitas regulares a centros de saúde e a atualização das imunizações. Preconiza a mulher como sendo titular.

O mesmo integra os programas de proteção social da Secretaria de Ação Social do país, destinando-se a situação de extrema pobreza, com mulheres grávidas, pais viúvos, crianças e adolescentes até os 14 anos de idade. Seu objetivo é quebrar o ciclo de transmissão da pobreza, permitindo que as crianças dessas famílias possam exercer os seus direitos para melhorar as suas oportunidades futuras.

O programa inclui, além da transferência monetária e apoio sócio-familiar por técnicos sociais chamados Guia da Família, que são responsáveis por visitar as famílias para verificar *o cumprimento das responsabilidades* por parte das famílias e ainda fornecer orientações relacionadas com a melhoria do habitat familiar e hábitos de higiene, ideias e ações para melhorar a qualidade dos alimentos e da saúde, e orientar as famílias a acessar outros serviços públicos.

No Brasil, o Programa Bolsa Família criado em outubro de 2003 é um programa de transferência de renda monetária do governo federal, administrado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Surgiu a partir da unificação de outros programas de transferência de renda como o Bolsa-Escola e o Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão-Alimentação (Fome Zero). O programa constitui-se como uma das principais estratégias de enfrentamento à pobreza no Brasil. O Bolsa Família é o programa maior do mundo e transferir renda a famílias pobres que cumpram com os requisitos, já beneficia mais 11 milhões de famílias.

A proposta de unificação desses programas é combate a fome e a pobreza por meio da articulação entre todos os níveis de governo e de políticas sociais. Este programa apresenta como principais objetivos,

Combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio de transferência de um benefício financeiro associado à garantia de acesso aos direitos básicos; saúde, educação e assistência social e segurança alimentar,

Promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios de condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontra. (BRASIL / M DS, 2006).

O Programa se caracteriza como um programa de transferência direta de caráter não contributivo destinado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com renda per capita de até R\$ 1/4 do salário mínimo mensal. Com condicionalidades beneficia famílias inscritas no Cadastro Único. As Condicionalidades são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do programa quanto pelo poder público. Cabendo às famílias assumir e cumprir compromissos nas áreas setoriais. Ao poder público, cabe a responsabilização de oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social, fundamentada no princípio da intersetorialidade, com o Ministério da Saúde (MS) e o Ministério da Educação (MEC) que participa diretamente no acompanhamento das condicionalidades do Programa.

### **Condicionalidades do PBF**

- Educação: frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos;
- Saúde: acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; e pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos;
- Assistência Social: frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil.

### **Operacionalização do PBF**

A base de informações do Bolsa Família é o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). Trata-se de é um instrumento de coleta de dados e informações que objetiva

identificar todas as famílias de baixa renda do país, sendo seus dados autodeclarados pelas famílias através do preenchimento de formulários.

O pagamento é feito pelo Agente Operador do Cadastro Único (Caixa Econômica Federal - CEF), que é responsável por atribuir a cada pessoa da família cadastrada um número de identificação social (NIS) de caráter único, pessoal e intransferível. Além da parceria com os entes federados para a gestão descentralizada do Programa e das parcerias intersetoriais com Saúde e Educação, a Senarc tem como parceiro fundamental a Caixa Econômica Federal (CAIXA). A CAIXA tem, mediante contrato com o MDS, a atribuição de Agente Operador do Programa Bolsa Família, sendo também responsável pela operacionalização do Cadastro Único (MDS, 2010).

O CadÚnico instrumento na gestão entre governos municipais, estaduais, do Distrito Federal e Federal para a implementação de políticas e programas sociais voltados para a população de baixa renda. Cabendo aos municípios cadastrar as famílias que se enquadram no perfil, ao utilizar o questionário-padrão bem como faz relatórios de acompanhamento das contrapartidas, ao pactuar com os órgãos coordenadores dessas políticas.

Em relação ao valor transferido, a parcela mensal que o beneficiário do programa recebe é composta por vários tipos de benefícios, de acordo com o perfil da família beneficiária registrado no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal: 1. A renda mensal por pessoa da família; 2. O número de integrantes; 3. O total de crianças e adolescentes de até 17 anos; 4. A existência de gestantes.

Atende famílias pobres (renda mensal por pessoa entre R\$ 77,01 e R\$ 154) e extremamente pobres (renda mensal por pessoa de até R\$ 77). Possui vários tipos de benefícios. O perfil da família a ser beneficiada é registrado no Cadastro Único, as informações solicitadas são: renda mensal por pessoa, o número de integrantes, o total de crianças e adolescentes de até 17 anos, além da existência de gestantes. É possível haver famílias com a mesma composição familiar, recebendo benefícios diferentes, já que a renda e a composição determinam o valor do benefício. O Programa Bolsa Família utiliza como critério para a seleção das famílias beneficiárias a renda mensal per capita declarada, que é entendida como a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se do cálculo os rendimentos concedidos por programas de renda mínima.

Feitas tais considerações, conclui-se que os Programas de Transferência de Renda Condicionada desenvolvidos nesses países, para além das suas especificidades, apresentam características similares, a exemplo da sua abrangência nacional e da focalização, como também as suas estratégias de articulação entre diferentes setores de serviços com a prestação do benefício. Todos os programas exigem o atendimento de alguns requisitos – chamados corresponsabilidades –, que estão relacionadas aos setores de saúde e educação e, de maneira geral, a população beneficiária situa-se em famílias pobres com crianças.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista as análises desenvolvidas ao longo deste trabalho, e nomeadamente aquelas apresentadas no capítulo anterior, a primeira conclusão a que se chega é a percepção de que a contrassenso do que comumente se imagina, o neoliberalismo não é indiferente, tampouco contrário à elaboração e à manutenção de políticas sociais por parte do Estado. Essa concepção errônea do pensamento neoliberal se deve provavelmente à expressão da sua face mais visível: as limitações que este impõe ao papel de atuação dos Estados. Esta visão limitada concebe esta ideologia como antiestatal, o que entretanto, a bem da verdade, não se verifica.

Na verdade, a grande questão do neoliberalismo é a busca pela garantia da supremacia dos mercados e do livre desenvolvimento do capital, por isso a sua natureza estratégica ao buscar retirar das instituições, e aí insere-se também o Estado, as vantagens necessárias à consecução dos seus objetivos. Nesse sentido, vale retomar a ideia de que o neoliberalismo não aniquilou as funções do Estado, embora tenha operado amplas restrições. Mas não só, haja vista que o que de fato ocorreu foi a reformulação da atividade estatal, vale dizer: o tendencial afastamento da busca pelos fins públicos e sociais para passar a servir como mecanismo de segurança institucional para os mercados.

Por outro lado, é próprio da maleabilidade do pensamento neoliberal perceber que seria inconcebível, frente às crescentes demandas sociais-populares que emergem das ideias de cidadania e democracia, levar a diante a execução do seu projeto político-econômico, sem apresentar também um projeto político-social. Assim é que, os neoliberais não apenas não são (e há o reconhecimento de que não poderiam ser) de todo insensíveis às políticas sociais, mas têm mesmo propostas bastante concretas para o enfrentamento dessas questões, as quais, conforme mencionado, vêm apresentando resultados, inclusive, otimistas. Entretanto, há uma ressalva que impera ser feita e que diz respeito às condições de admissibilidade dessa categoria de políticas.

Assim, é interessante notar que dentro do ideário neoliberal a razão de ser dessas políticas não poderia ser outra senão a própria razão desta ideologia, isto é: existem em seu nome, por isso buscam os seus interesses e operam segundo a sua lógica. Em se tratando dos PTRC especificamente, se baseiam na perspectiva da lógica econômica imposta pelo mercado a partir da premissa da eficiência nos resultados, pois, já se sabe, esses programas lidam com

a pobreza e com a miséria motivados pelo impacto negativo que esses fenômenos acarretam no desenvolvimento da economia, buscando reverter esses efeitos, dentre outras formas, através da elevação do potencial de consumo da população mais excluída.

Dessa forma, é esse o contexto sobre o qual os estudos da Cepal (2009) vieram a apontar que a partir de meados de 1990 – quando da implementação dos processos de ajustamento neoliberal, fruto do Consenso de Washington – houve o reconhecimento dos governos latino-americanos em relação aos benefícios e à importância do gasto social para canalizar recursos para a população mais pobre e a relevância do desenvolvimento social como potencializador do desenvolvimento econômico, passando a elevar a inversão de recursos públicos para as políticas sociais (SILVA, 2014, p. 93).

Ainda sobre esse ponto, com Silva (op. cit., p. 87) é possível perceber que são vários os momentos que mostram a passagem das políticas sociais à submissão à lógica economicista. Cita-se como exemplo a concepção de educação abrangida pelos PTRC, a qual, como se viu, está articulada segundo a teoria do capital humano, elemento central na execução dos programas, mas que representa um transplante de teorias econômicas para o campo das políticas sociais. Essa teoria transforma a educação em um *valor econômico* no momento em que a vincula e restringe a mero *fator de produção* disponível à expansão do mercado, retirando-lhe, portanto, a sua tônica de atividade humana enquanto prática social, com uma função imprescindível, para reduzi-la e subordiná-la às leis do mercado.

Como consequência dessa visão eminentemente tecnicista, foi difundida a ideia segundo a qual a educação é o pressuposto do desenvolvimento econômico, bem como do desenvolvimento pessoal. Nessa perspectiva, a oferta de educação ao indivíduo é entendida como uma oportunidade para sua valorização, segundo a mesma lógica em que o capital é valorizado. Decorre daí que os problemas da inserção social, do emprego e do desempenho profissional são transferidos para o âmbito individual (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010). Numa análise simplificada da realidade – contudo não desmotivada – como se a educação pudesse responder sozinha à todas as expressões da pobreza, o que se percebe na verdade é o descompromisso do Estado ao transferir para o próprio indivíduo a responsabilidade da sua condição. Conclui-se, então, que a opção neoliberal não cogitou a plena efetividade dos direitos, visto que o que de fato houve foi o desvio do dever do Estado.

Dando continuidade, outra conclusão ainda bastante elementar e de simples apreensão se relaciona com a confirmação do sentido neoliberal assumido pelos PTRC e os



seus objetivos postulados. Esta reflexão parte da ideia de que, se os PTRC são de fato orientados pela ótica neoliberal, e esta ideologia, à revelia da concepção inerente ao liberalismo clássico que defende a igualdade entre os homens, se afasta desses elementos progressistas para afirmar o fenômeno da pobreza como inevitável e a desigualdade social como necessária e positiva para o desenvolvimento dos mercados, para chegar à conclusão que, da análise do seu quadro de objetivos, não se pode dizer que esses programas visam erradicar a pobreza.

A centralidade que o fator acumulação adquire dentro do pensamento neoliberal, para além de representar um momento de retrocesso, é também de tal forma incompatível com a busca pelo fim dessas duas expressões da questão social, que a elas é sobressalente, haja vista que a iniquidade é condição indispensável ao desenvolvimento capitalista. Conforme Pereira e Siqueira (2010, p. 213), pode-se falar em naturalização da pobreza. Daí se obter a necessária conclusão de que esses programas são desenvolvidos tão somente em ordem a aliviar a pobreza em seus aspectos mais imediatos e emergenciais, atendendo a grupos específicos e a demandas pontuais, conduzindo à inclusão dos beneficiários por uma perspectiva monetarizada, reafirme-se, pela via do consumo marginal.

Na esteira de Silva (2014, p. 87), outra consideração que conduz a esta conclusão é a observação de que a pobreza no âmbito de atuação dos PTRC é considerada a partir de uma perspectiva multidimensional, sendo encontradas evidências nesse sentido nos critérios de elegibilidade das famílias beneficiárias, nos objetivos dos programas, na fixação das condicionalidades e na oferta de benefícios não monetários e ações complementares. Contudo, a partir da problematização dessas dimensões dos PTRC, o que se observa na prática dos programas é a maior relevância dada a uma concepção monetarista da pobreza ao se destacar a renda como critério principal de inclusão e desligamento dos programas.

Ainda conforme essa autora, a adoção dessa concepção monetarizada apresenta fortes marcas de um componente ideológico que conduz à fragmentação, categorização do público-alvo e à desuniversalização dos serviços ofertados, até mesmo nos campos da educação e saúde. Nesse aspecto, a noção de pobreza, aparente mobilizador dos PTRC, institui uma pseudo-homogeneização, ao mesmo tempo em que predomina a fragmentação do público-alvo, categorizados como pobres, extremamente pobres, vulneráveis e excluídos.

Assim, ainda que referenciem-se pela concepção multidimensional da pobreza, no discurso e na prática dos programas, não é considerada a determinação estrutural desse

fenômeno, o que faz com que a sua atuação seja no sentido de atenuar ou mitigar, apenas, a situação de pobreza do público beneficiário desses programas. Essa percepção significa, portanto, uma limitação própria dos PTRC ao desconsiderarem os fatores externos da pobreza, destacadamente as determinações estruturais que se colocam sobre o ambiente dos pobres, das quais estes não podem individualmente se libertar. Sinteticamente equivale a dizer que há um verdadeiro escamoteamento das determinações estruturais geradoras da pobreza (op. cit., p. 93).

É nesse sentido, portanto, que se fala em eficiência dos programas de transferência de renda dentro da perspectiva neoliberal. Contudo, apresenta-se que se apresentam *estruturalmente* incapacitados para o ofício de erradicação da pobreza – pelo menos em se tratando da sua dimensão estrutural, conforme mencionado, mas que atua com o propósito tão somente de combater a pobreza monetarizada. Note-se que nesse contexto o referencial de eficiência dos programas não pode ser outro senão aquele que se articula com os seus reais objetivos, mormente a *administração da pobreza*, que é àquilo a que verdadeiramente se propõe, desveladas as suas contradições inerentes. Então, contrariamente ao que se poderia pensar, a conclusão a que se chega é que, se os PTRC se destinam à esta tarefa e não àquela, eles têm desempenhado bem – leia-se, de forma eficiente – a sua funcionalidade ao sistema capitalista.

Além disso, outro momento em que a eficiência como característica dos PTRC se expressa, e que não pode ser interpretado senão no âmbito dessa conjuntura, é a visualização de que os resultados sociais a eles imputados são (dentro dessa perspectiva) bastante positivos, ainda que verificadas aquelas limitações quanto aos seus objetivos. Assim é que, embora a realidade dos fatos mostre que os números sociais do impacto dos PTRC são consideravelmente favoráveis, sobretudo se forem tomados a partir de uma perspectiva temporal e quantitativa, não se pode deixar de questionar a *qualidade* e a *efetividade* desses resultados.

Nesses termos, a resposta dada a este questionamento se localiza principalmente em uma análise prismada por um referencial de efetivação da conquista emancipatória, tanto econômica, quanto social, individual e coletiva, das famílias e dos grupos populacionais beneficiados pelos programas. Contudo, posto este critério de eminente viés político e de implicações multifuncionais, não é custoso concordar que infelizmente não tem sido este aferido na mesma proporção dos números meramente quantitativos publicados, daí a serem considerados esses resultados relativamente positivos.

Ainda sobre a redução da pobreza e da desigualdade na região, ressalta Silva (2014, p. 69) que esta não pode ser atribuída isoladamente como resultado dos PTRC, mas precisa ser entendida dentro de um contexto, pois além do peso dos programas de transferência de renda, outros fatores como, por exemplo, mudanças ocorridas no mercado de trabalho e o aumento do salário mínimo, também exerceram uma função importante na diminuição das taxas de desigualdades de renda de pobreza, mas de um ponto de vista monetário. Permanecendo, ainda, praticamente inalteradas as determinantes estruturais da pobreza e demais expressões da questão social latino-americana.

Por outro lado, vale evidenciar com Leite (2011, p. 07) que o alargamento da assistência social e dos PTRC enquanto principal vertente da Proteção Social não é um problema em si mesmo. Muito pelo contrário, há de se considerar a necessidade dessa sua expansão – entendida na sua dimensão como um *direito* que é –, sobretudo tendo em vista as condições de vida e as diversas faces que a questão social assume na América Latina; também, apesar do necessário reconhecimento de que há, na atualidade, progressos nesse campo, não se pode negar que a assistência social brasileira ainda não alcançou o avanço qualitativo que merece, bastando olhar para a realidade do seu financiamento.

Assim, a crítica que se faz consiste na percepção de que a assistência e, dentro desta, os PTRC têm sido desenvolvidos de tal forma a adquirir centralidade dentre as políticas sociais, não obstante todas as suas limitações próprias, isto é, a sua incapacidade inata para resolver todas as questões sociais, haja vista que são políticas paliativas e não, pelo menos não diretamente, estruturais. Outro ponto objeto da crítica é a necessária implicação desta tendência na redução do lugar de importância ocupado pelas demais políticas, designadamente nas áreas da saúde e da previdência, que também integram a proteção social, mas que cada vez mais vêm sendo alvo de incorporação pelo mercado.

Nesse sentido, sintetiza-se que o aspecto complexo da assistência social na atual conjuntura, reside nas condições em que sua expansão vem se dando “passando a assumir para uma parcela significativa da população a tarefa de ser a política de proteção social e não parte da política de proteção social” (MOTA, MARANHÃO e SITCOVSKY, 2006, p. 271 apud LEITE, 2011, p. 07-08).

Por fim, tomando as palavras de Silva (2014), muito ainda precisa ser feito na América Latina para se alcançar a construção de um sistema de proteção social sustentável e capaz de assegurar direitos, que de fato venha a intervir na questão da pobreza em sua

dimensão estrutural. Um sistema que realize a transposição da passagem de uma concepção de proteção social centrada em pessoas com necessidades, os pobres e extremamente pobres, para uma concepção de pessoas portadoras de direitos assegurados mediante prestações de serviços suficientes e de qualidade, superando a assistência do imediato para a sustentabilidade da universalização da proteção social, concretizando, assim, a ideia de democracia como indissociável da cidadania.

## REFERÊNCIAS

ADAS, Melhem. **Geografia da América Latina: aspectos da geografia física e social**. 2 ed., São Paulo: Moderna, 1938.

ANDERSON, P. **Balço do neoliberalismo**. IN: SADER, E; GENTILE, P. (orgs.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BANCO MUNDIAL. **Desigualdade na América Latina e no Caribe: rompendo com a história**. Washington, D. C., 2003. Edição da Conferência. Relatório para 2003. Disponível em: <WWW. Worldbank.org>. Acesso em: 30/12/2015.

BANDEIRA, Luiz. **As políticas neoliberais e a crise na América do Sul**. 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292002000200007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000200007)>. Acesso em: 30/12/2015.

BAPTISTA, Myriam Veras. **Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação**. 2ª ed. São Paulo: Veras, 2002.

BATISTA, P. N. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. São Paulo: Consulta Popular, 2005.

BEHRING, Elaine R. & BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006 (Biblioteca básica de serviço social; v.2).

\_\_\_\_\_. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. **Política Social no Capitalismo Tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

BICHIR, Maíra. **O subdesenvolvimento econômico da América Latina sob a perspectiva da teoria da dependência**. 2008. Disponível em: <<http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/mairamachado.pdf>>. Acesso em: 22/12/2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME — MDS. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, nov. 2014.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME — MDS. **Programa Bolsa Família: Critérios de seleção**. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/criterios-de-](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/criterios-de-)>. Acesso em: 22/05/2014.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME — MDS. **Programa Bolsa Família: Cadastro Único**. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastro\\_unico/o-que-e-1](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastro_unico/o-que-e-1) Acesso em: 23/10/2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa-Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/bolsafamilia02.asp>>. Acesso em 20/11/2015.

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

COSTA, Lucia Cortes. **Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2006.

COUTO, B. R. **O Direito social e a Assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** SP: Cortez, 2010.

DRAIBE, S. M. **A política social do governo FHC e o sistema de proteção social**. São Paulo: Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social, 2005. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/desenvolvimentosocial>>. Acesso em: 08/11/2015.

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

\_\_\_\_\_. **Panorama Social de América Latina**. Santiago-Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1998 CHESNAIS, François (org.) *A mundialização financeira*. São Paulo, 1999.

DRAIBE, Sonia Maria. **As políticas sociais para o ano de 1990**. In: BAUMANN, Renato. *Brasil: uma década em transição*. Rio de Janeiro, Campus, 1999.

ESTENSSORO, Luiz. **Capitalismo, desigualdades e pobreza na América Latina**. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP). 2003.

\_\_\_\_\_. **As políticas sociais e o neoliberalismo**. Revista USP, n 17. São Paulo: Ed. Da USP, 1993.

FALEIROS, Vicente de P. **A Política social do Estado capitalista**. 8ª Ed. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **O que é política social**. São Paulo, Brasiliense, 1986.

FIORI, José Luís (Org.) *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. 6. Ed. Petrópolis: Vozes, 1998. FIORI, José Luís. *Globalização, hegemonia e império*. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Orgs.). **Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização**. 6 ed.. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. **Estado do Bem Estar social: padrões e crises**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. 1998. Disponível em <[www.iea.usp.br/artigos](http://www.iea.usp.br/artigos)> acesso em 20/12/2015.

FERNANDES, Luís. **Os fundamentos da ofensiva neoliberal**. 1995. Disponível em: <[http://fmauriciograbois.org.br/portal/revista.int.php?id\\_sessao=50&id\\_publicacao=138&id\\_indice=738](http://fmauriciograbois.org.br/portal/revista.int.php?id_sessao=50&id_publicacao=138&id_indice=738)>. Acesso em: 20/11/2015.

FIORI, José Luís; TAVARES, Maria da Conceição. **(Des)Ajuste global e modernização conservadora**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

FLEURY, S. A seguridade social inclusa. In: FLURY, S. **A era FHC e o governo Lula: transição?** Brasília: Inesc, 2004.

GALVÃO, Roberto. **Considerações sobre a democracia brasileira pós-1985**. 2005. Disponível em: <<http://www.partes.com.br/politica/robertosimoes/consideracoes.asp>>. Acesso em: 20/11/2015.

HAYEK, Friedrich August Von. **O caminho da servidão**. 5 ed. — Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

IAMAMOTO, M. V., CARVALHO, R. de. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. **Os espaços sócio-ocupacionais** In: Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, Brasília, 2009.

LAKATOS, E.M., MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LAURELL, Asa. **Avançando em direção ao passado: a política social no neoliberalismo**. In: \_\_\_\_\_. (Org.) *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1997. p. 151-178

LEITE, Simone. **A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA HISTÓRIA E SEUS DILEMAS NO CENÁRIO RECENTE: um debate necessário!** 2011. Disponível em: <[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA\\_EIXO\\_2011/IMPASSESEDESAFIOSDASPOLITICASDASEGURIDADESOCIAL/APOLITICADEASSISTENCIA\\_SOCIAL\\_NA\\_HISTORIA.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/IMPASSESEDESAFIOSDASPOLITICASDASEGURIDADESOCIAL/APOLITICADEASSISTENCIA_SOCIAL_NA_HISTORIA.pdf)>. Acesso em: 04/02/2015.

LIMA, Andrea. **A ascensão dos governos de esquerda na América Latina no século XXI**. 2006. Disponível em: <<http://br.monografias.com/trabalhos2/ascencao-governos-esquerda/ascencao-governos-esquerda.shtml>> Acesso em: 18/12/2015.

MANCE, Euclides. **Globalização, Subjetividade e Totalitarismo – Elementos para um estudo de caso: O Governo Fernando Henrique Cardoso**. 1998. Disponível em: <<http://www.solidarius.com.br/mance/biblioteca/gst/05.htm>>. Acesso em: 23/12/2015.

MARQUES, Rosa Maria. **A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros**. Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate, nº 1. Brasília, MDS, 2005.

\_\_\_\_\_. **Políticas de Transferência de Renda no Brasil e na Argentina**. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v33n2/a06v33n2.pdf>>. Acesso em: 15/12/2015.

MATTOSO, Jorge. **Emprego e concorrência desregulada: incertezas e desafios**. In: OLIVEIRA, Jorge Eduardo e MATTOSO, Jorge Eduardo Levi (Org.). *Crise e trabalho no Brasil*. Campinas: Scritta, 1996.

\_\_\_\_\_. Políticas de transferência de renda no Brasil e na Argentina. *Revista de Economia Política*, v. 33, n. 2 (131), abr./jun. 2013.

MORAES, R.C. **Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai**. São Paulo: SENAC, 2001.

MOTA, A. E. (Org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. São Paulo: Cortez, 2008.

OLIVEIRA, Francisco de. **Vanguarda do atraso e atraso da vanguarda: globalização e neoliberalismo na América Latina**. São Paulo: ALAS, 1997.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Organização Mundial do Trabalho**. Genebra, 2010.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO — OIT. PROGRAMA MODULAR DE CAPACITACIÓN E INFORMACIÓN SOBRE GÉNERO, POBREZA Y EMPLEO. **Guía para el facilitador: módulo 6, acceso a trabajo decente** — SIN 92-2-312575-8. Santiago, 2001. Disponível em: <<http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender>>. Acesso em 20/12/2015.

PASTORINI, Alejandra. **Elementos orientadores das reformas da proteção social na América Latina**. Argumentum (Vitória). V. 2, p. 133-149. 2010.

PEREIRA, Camila Potyara; SIQUEIRA, Marcos César Alves. As contradições da política de assistência social neoliberal. In: BOSCHETTI, Ivanete, et alii (orgs), **Capitalismo em Crise**. Política Social e direitos, São Paulo: Cortez. (p. 211-229), 2011.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PEREIRA, Luís Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de controle**. MARE, 1997, Brasília: DF.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Política de Assistência Social no Brasil: avanços e retrocessos**. In: **Cadernos Ceam**. Brasília: UNB, CEAM, NEPPPOS, n° 11, 2002.

PORTELLA FILHO, Petrônio. **O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington**. Lua Nova, n.32, 1994. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acessado em 12/12/2015.

PRADO, Maria Ligia; SOARES, Gabriela Pellegrino. **História da América Latina**. São Paulo: Editora Contexto, 2014.

RAMONET, Ignacio. **Regimes globalitários**. 1997. Traduzido do francês por: Mário Barbosa Villas Boas. Disponível em: <[http://www.pampalivre.info/regimes\\_globalitarios.htm](http://www.pampalivre.info/regimes_globalitarios.htm)>. Acesso em: 20/12/2015.

REIS, Carlos; OLIVEIRA, Mara; PINHEIRO, Lessi. **A Pobreza Na América Latina No Pós Reformas Estruturais: a permanência da iniquidade**. 2007. Disponível em: <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/07/POBREZA%20NA%20AMERICA%20LATINA%20NO%20POS%20REFORMAS%20ESTRUTURAS.htm>>. Acesso em: 16/01/2016.



RODRIGUES, Cesar. A INFLUÊNCIA DO FMI NAS DECISÕES DE POLÍTICA ECONÔMICA DO BRASIL: O CASO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. 2008. Disponível em: <<http://tcc.bu.ufsc.br/Economia292047>>. Acesso em: 17/12/2015.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valeria Ferreira dos Santos de Almeida (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família: Unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. **Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe**. São Paulo: Cortez, 2014.

\_\_\_\_\_. Caracterização e Problematização dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) na América Latina e Caribe. In: \_\_\_\_\_. **Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe**. São Paulo: Cortez.

SOARES, S. *et al.* **Programas de Transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade**. Brasília: IPEA, 2007 (Texto para discussão, n. 1.293).

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000. Coleção Questões da Nossa Época.

\_\_\_\_\_. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Vozes/Clacso, 2001.

SOARES, F. V.; SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R. G. **Programas de Transferência de Renda no Brasil: Impactos sobre a Desigualdade**. Texto para Discussão 1228. IPEA, Brasília, outubro de 2006.

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

TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: TAVARES, M. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972. Original em espanhol, 1963.

TAVARES, M. C. E FIORI, J. L. (Des) **Ajuste global e modernização Conservadora**. Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1993.

\_\_\_\_\_. **As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social?** Tese de Doutorado. Universidade de Brasília. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC. Brasília-DF, 2005.

WANDERLEY, Luíz Eduardo. A questão social no contexto da globalização. In: \_\_\_\_\_. Mariangela Belfiore; BÓGUS, Lúcia; YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs.). **Desigualdade e questão social**. São Paulo: EDUC, 2011.

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

YAZBEK, Maria Carmelita; COUTO, Berenice Rojas. **A pobreza enquanto categoria teórica e sua expressão no desenho e na implementação dos PTRC Bolsa Família (BF Brasil); Nuevo Régimen Asignaciones Familiares (AFAM-PE Uruguay) e Asignación por Hijo para la Protección Social (AUH Argentina)**. São Luís: GAEPP, 2015

YAZBEK, Maria Carmelita. **Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil**. Temporalis Rio de Janeiro 2001.

\_\_\_\_\_. A política social brasileira nos anos 90: **A refilantropização da questão social**. Cadernos Abong/CNAS, São Paulo, 1995.

\_\_\_\_\_. **Classes Subalternas e Assistência Social**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

ZIMMERMANN, Clóvis; SILVA, Marina. **Concepções neoliberais nas políticas sociais brasileiras**. 2006. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/064/64zimmermann.htm>>. Acesso em: 30/12/2015.

## APÊNDICE

<b>Quadro 04 – OS PTRC NA AMÉRICA LATINA – Por Ano e País</b>		
<b>ANO</b>	<b>PAÍS</b>	<b>PROGRAMA</b>
1990	Honduras	Programa de Asignación Familiar
1997	México	Oportunidades
1998	Equador	Bono Desarrollo Humano
2000	Colômbia	Programa Família em Acción
2001	Jamaica	Program of Advancement Through Health and Education
2002	Chile	Chile Solidário
2003	Brasil	Bolsa Família
2005	Peru	Juntos
2005	Paraguai	El Programa Tekoporã
2005	Rep. Dominicana	Programa Solidariedad
2006	Panamá	Red de Oportunidades
2006	Costa Rica	Avancemos
2007	Trinidad e Tobago	Terget Conditional Cash Transfer
2008	Uruguai	Programa Nuevo Régimen de Asignaciones
2009	Bolívia	Programa Bono Madre
2009	El Salvador	Red Solidariedad
2009	Argentina	Programa Jefas y Jefes de Hogar
2012	Guatemala	Mi Bono Seguro

FONTE: SILVA, 2014.

**Tabela 04 – Percentual da cobertura da população total pelos PTRC em 18 países da América Latina e Caribe, 2010**

Países	% de cobertura da população total
Argentina	8,3
Estado Plurinacional de Bolívia	17,5
Brasil	26,4
Chile	6,8
Colômbia	25,2
Costa Rica	3,3
Equador	44,3
El Salvador	8,2
Guatemala	22,6
Honduras	8,7
Jamaica	11,3
México	24,6
Panamá	10,9
Paraguai	8,6
Peru	7,6
República Dominicana	21,2
Trinidad e Tobago	2,4
Uruguai	11,6

FONTE: Cepal.

**Tabela 05 – Percentual da cobertura da população indigente e pobre pelos PTRC em 15 países da América Latina e Caribe, 2009-2010**

Países	% de cobertura da população indigente	% de cobertura da população pobre
Equador (2010)	100	100
Uruguai (2009)	100	84,6
Brasil (2010)	100	84,6
México (2010)	100	62,8
Colômbia (2009)	100	56,5
Chile (2009)	100	51,7
Argentina (2010)	100	46,4
República Dominicana (2009)	89,0	46,3
Panamá (2009)	81,0	39,5
Guatemala (2010)	70,5	39,7
Peru (2010)	60,6	21,2
Costa Rica (2009)	52,2	17,4
Estado Plurinacional de Bolívia (2009)	50,7	32,4
El Salvador (2009)	38,7	17,1
Paraguai (2010)	25,2	13,9

FONTE: Cepal.