



UFRJ

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS
E DESENVOLVIMENTO**

EVA KHURY TAVARES CRUZ

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O BANCO MUNDIAL: UMA INVESTIGAÇÃO
ACERCA DE SUAS APROXIMAÇÕES TEÓRICAS**

Rio de Janeiro
2018

EVA KHURY TAVARES CRUZ

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O BANCO MUNDIAL: UMA INVESTIGAÇÃO
ACERCA DE SUAS APROXIMAÇÕES TEÓRICAS**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento do Instituto de Economia como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas Estratégia e Desenvolvimento.

Orientadora: Profa. Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna.

Rio de Janeiro
2018

FICHA CATALOGRÁFICA

C955 Cruz, Eva Khury Tavares
O Programa Bolsa Família e o Banco Mundial: uma investigação acerca de suas aproximações teóricas / Eva Khury Tavares Cruz. – 2018.
97 p. ; 31 cm.

Orientador: Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2018.
Bibliografia: f. 92 – 97.

1. Programa Bolsa Família. 2. Pobreza. 3. Seguridade social. I. Vianna, Maria Lúcia Teixeira, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 361.6

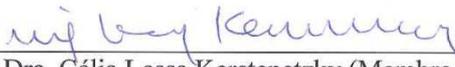
O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O BANCO MUNDIAL: UMA
INVESTIGAÇÃO ACERCA DE SUAS APROXIMAÇÕES TEÓRICAS

Eva Khury Tavares Cruz

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, na linha de pesquisa de Governança e Políticas Públicas, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, julgada e aprovada pela seguinte Banca Examinadora:



Profa. Dra. Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna (Orientadora)



Profa. Dra. Célia Lessa Kerstenetzky (Membro interno)



Dr. Vivian Dominguez Ugá (membro externo)

Rio de Janeiro
2018

*A meu pai, Prof. Carlos Tavares
(in memoriam).*

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais, cuja história de vida sempre esteve ligada à defesa de uma educação voltada para a formação crítica e cidadã de seus alunos. Agradeço por ter sido aluna de vocês na vida e poder ter realizado esse espírito crítico no presente trabalho. Um especial agradecimento para minha mãe, que me incentivou a seguir em frente ao longo dessa caminhada.

Em especial à minha orientadora, Maria Lucia Werneck Vianna, que deu valiosas contribuições para o desenvolvimento dessa dissertação e também para minha formação intelectual desde o curso de Especialização em Políticas Públicas. Agradeço também a Profa. Celia Lessa Kerstenetzky, que também contribuiu para as minhas reflexões na vida acadêmica com muita presteza. À Vivian Ugá, colega de BNDES, por aceitar o convite para compor a banca.

Aos demais professores e funcionários do IE, pela dedicação diária que é fazer do Instituto um lugar acolhedor, plural e aberto ao debate, mesmo em meio às dificuldades históricas da universidade pública e especialmente nos últimos meses, em que novos desafios foram impostos.

Aos colegas do PPED, por tornarem essa caminhada mais leve e divertida. Sem vocês esses dois anos não teriam sido tão agradáveis. O ambiente de troca e apoio mútuo nos momentos de dúvidas (individuais e coletivas) foi essencial para o sucesso dessa caminhada.

Aos meus colegas da GLICO, por terem me dado cobertura nas inúmeras vezes em que precisei sair mais cedo, chegar mais tarde ou simplesmente não ir ao trabalho. Sem o espírito de equipe que pauta nosso cotidiano teria sido muito mais difícil completar esse estudo.

Aos meus amigos-irmãos, especialmente Lelê, Naninha e Douglas, minha primas-irmãs, Karina, Natália e Gabriela, minha irmã Beatriz, e meus primos-sobrinhos, Manuela, Antônia e Guilherme, que me ofereceram apoio nos momentos de cansaço, e diversão nos momentos em que precisava me distrair. A amizade e o carinho de vocês é uma das grandes riquezas da minha vida.

RESUMO

KHURY, Eva. O Programa Bolsa Família e o Banco Mundial: uma investigação acerca de suas aproximações teóricas. Rio de Janeiro, 2018. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento – PPED), Instituto de Economia – IE, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado 2003, no primeiro ano do governo Lula, que assumiu a presidência com o compromisso de aliviar a pobreza no Brasil. O programa unificava a gestão e a execução dos diferentes programas de transferência de renda condicionada (PTCs) criados a partir de 2001: Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. Os PTCs, categoria na qual o PBF se inscreve, tiveram uma trajetória de sucesso na América Latina, tendo sido endossados por atores de diferentes matizes ideológicos, desde governos de centro-esquerda até o Banco Mundial (BM).

O objetivo principal dessa dissertação é discutir quais os aspectos que o PBF tem em comum com as recomendações do BM para os PTCs. Serão discutidas também as mudanças nos sistemas de seguridade social na América Latina e a centralidade da pobreza na política social no século XXI.

A metodologia desse estudo se baseou em levantamento bibliográfico dos principais documentos do BM que abordavam a questão do combate à pobreza, em geral, e dos PTCs, em específico. O BM produz centenas de documentos por ano, por isso restringiu-se a busca aos Relatório do Desenvolvimento Mundial e documentos estratégicos do Setor de Proteção Social, além dos registros de empréstimos do organismo ao governo brasileiro para a implantação e aperfeiçoamento dos PTCs brasileiros – o PBF e seus antecessores. Quanto às discussões acerca da seguridade social e da pobreza, foi feita uma revisão bibliográfica sobre essa temática na literatura.

Os resultados desse estudo apontam que há convergências entre alguns aspectos do PBF e as recomendações do BM para os PTCs, mas que o PBF mantém a independência sobre alguns temas, como a focalização, que admite erros de inclusão em detrimento de falhas na cobertura e as condicionalidades, que no PBF são consideradas fracas.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; Banco Mundial; Seguridade Social; Pobreza.

ABSTRACT

KHURY, Eva. O Programa Bolsa Família e o Banco Mundial: uma investigação acerca de suas aproximações teóricas. Rio de Janeiro, 2018. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento – PPED), Instituto de Economia – IE, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

The *Bolsa Família Program* (BFP) was created in 2003 in President Lula's first year of the administration, which was elected with the commitment to alleviate poverty in Brazil. The program unified the management and execution of the different conditional cash transfer (CCTs) created since 2001: *Bolsa Escola*, *Auxílio Gás*, *Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação*. The CCTs, in which category the BFP belongs, had a successful trajectory in Latin America, has been endorsed by actors of different ideological views, from center-left governments to the World Bank (WB).

The main objective of this dissertation is to discuss the aspects that the PBF has in common with the WB recommendations for the CCTs. It will also discuss changes in social security systems in Latin America and the centrality of poverty in social policy in the 21st century.

The methodology of this study was based on a bibliographical survey of the main WB documents that addressed the issue of the fight against poverty in general and the CCTs in specific. The WB release hundreds of documents per year, so the research was restricted to the World Development Report and strategic documents of the Social Protection Sector, as well as the loan records between the Brazilian government body for the implementation and improvement of the CCTs and their predecessors. In the discussions about social security and poverty, a bibliographical review on this subject was made in the literature.

The results of this study indicate that there are convergences between some aspects of the BFP and the WB's recommendations for the CCTs, but that the BFP maintains independence on some topics, such as the focalization, which admits errors of inclusion to the detriment of coverage failures and conditionalities, which are considered weak in the PBF.

Key Words: Bolsa Família Program; World Bank; Social Security; Poverty.

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CadÚnico – Cadastro Único

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CW – Consenso de Washington

EC – Emenda Constitucional

FMI – Fundo Monetário Internacional

IFI – Instituições Financeiras Internacionais

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

PBF – Programa Bolsa Família

PBSM – Programa Brasil Sem Miséria

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PPC – Paridade do Poder de compra

PTC – Programa de Transferência de Renda Condicionada

RBC – Renda Básica de Cidadania

RDM – Relatório do Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial

SRM – Social Risk Management

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

PAMSCAD – Programa de Ação para Mitigar os Custos Sociais do Ajuste

PRSP – Poverty Reduction Strategy Papers

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Cronologia da criação dos seguros sociais na América Latina.....	p. 20
Quadro 2 – Tipos e características das reformas.....	p. 30
Quadro 3 – Pilares do Sistema Previdenciário.....	p.32
Quadro 4 – Regimes de welfare, segundo Esping-Andersen (1990).....	p.36
Quadro 5 – PTCS na América Latina.....	p.66
Quadro 6 – Contrates entre programas similares: Oportunidades/Progresá x Bolsa Família.....	p.67
Quadro 7 – Benefícios do Bolsa Família.....	p.70
Figura 1 – Estratégias e arranjos do Social Risk Management.....	p.77

SUMÁRIO

Introdução	10
1. Proteção social na América Latina: do seguro social aos ptcs.....	15
1.1 Do seguro à seguridade: o desenvolvimento da proteção social moderna	16
1.2 Surgimento da seguridade social na América Latina	18
1.3 Princípios da Seguridade Social Antes das Reformas Privatizantes	22
1.4 Reformas dos Estados de Bem-Estar no mundo.....	25
<u>1.4.1</u> Tipologia das reformas	28
1.5 Um novo modelo de Seguridade Social.....	32
1.6 A estratificação dos regimes de welfare na América Latina após as reformas	35
2. A pobreza como categoria de análise social.....	38
2.1 O que é “questão social”?	39
2.2 Questão social na América Latina: da marginalidade à pobreza.....	41
2.3 Pobreza como categoria operacional	45
2.4 Conceituando pobreza	46
2.5 O surgimento da preocupação com a pobreza entre os organismos internacionais.....	49
2.6 O Banco Mundial e a ideia de combate à pobreza	52
<u>2.6.1</u> O Relatório do Desenvolvimento Mundial de 1990.....	54
<u>2.6.2</u> Relatório do Desenvolvimento Mundial de 2000/2001.....	59
2.7 Mudança de paradigma e combate à pobreza no Séc. XXI.....	62
3. O programa bolsa família e o banco mundial.....	64
3.1 Os Programas de transferência de renda condicionada	64
3.2 Programa Bolsa Família	69
3.3 A assistência do BM ao PBF	72
3.4 Focalização	74
<u>3.4.1</u> Social Risk Management: um quadro teórico para as políticas sociais no séc. XXI.....	77
3.5 Condicionalidades	81
3.6 Programa Bolsa Família e as diretrizes do Banco Mundial para os Programas de Transferência de Renda: pontos de aproximação e distanciamento	84
Considerações Finais	87
Referências Bibliográficas	89

Introdução

Houve um tempo em que os sistemas de seguridade social europeus eram um modelo a ser seguido. Os países latino-americanos se espelhavam nos sistemas pioneiros de proteção social que se iniciaram no fim do século XIX e se consolidaram no pós-guerra. Atualmente, por mais que a população de países como o Brasil deseje desfrutar da segurança de uma aposentadoria digna e de um sistema de saúde universal de fato, esse desejo parece estar cada vez mais distante de se realizar. O desmonte de parte da ordem mundial construída após a Segunda Guerra parece ter afastado ainda mais os inconclusos Estados de Bem-Estar latino-americanos de sua completude.

A história que essa dissertação irá contar é, então, a história de uma mudança de paradigma, no qual em um primeiro momento se buscava consolidar sistemas públicos de seguridade social na América Latina para um segundo momento, em que esses sistemas foram reformados e a política social passa a ser ainda mais residual e focalizada.

De fato, essa pesquisa busca responder à seguinte questão: quais os aspectos que o Programa Bolsa Família (PBF) têm em comum com as recomendações do Banco Mundial (BM)¹ para os Programas de Transferência de Renda (PTCs), que se inscrevem dentro das ações de combate à pobreza? Porém, para responder a essa pergunta será necessário retroceder a um período histórico anterior ao da criação do PBF e dos PTCs, que se deu no início dos anos 2000.

Assim, será analisado o surgimento dos primeiros seguros sociais na Europa, ainda no século XIX. Os sistemas de seguridade social estão ligados ao avanço do modo de produção capitalista, por isso os países europeus consolidaram-nos primeiro, pois esses países eram os mais desenvolvidos. Ao longo do século XX, os países latino-americanos tentaram implementar sistemas de seguridade social similares. Isso ocorreu de forma mais acentuada após a década de 1930, quando se inicia um processo de intensa industrialização, conhecido como modelo de industrialização dirigido pelo Estado (BÉRTOLA, OCAMPO, 2014). Nesse período, os sistemas de seguridade emergentes se expandiram, tanto dentro dos países que já tinham começado o seu processo de implementação, quanto para outros países onde tal movimento não tinha sido iniciado. Ao descrever o processo de nascimento e amadurecimento

¹ O Grupo Banco Mundial é constituído por sete organizações diferentes, como uma com mandatos políticos e estruturas administrativas diferentes: Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), Corporação Financeira Internacional (CFI), Centro Internacional para Conciliação de Divergência de Investimentos (CICDI), Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (AMGI), Instituto Banco Mundial (IBM) e Painel de Inspeção. A expressão “Banco Mundial” refere-se apenas ao BIRD e a AID (PEREIRA, 2010a).

dos sistemas de proteção social europeus e latino-americanos, serão ressaltadas suas principais características

Porém, a década chave que explica a mudança de paradigma por que passam os sistemas de seguridade social na Europa e na América Latina é a década de 1980. Os anos 1980 consolidam o fim da era de ouro dos *welfare states* europeus, que passaram a sofrer fortes pressões fiscais a partir dos anos 1970, com a grave crise econômica desencadeada pelos choques do petróleo. A crise econômica que tomou conta do mundo capitalista avançado a partir de 1973 combinava, pela primeira vez desde o pós-guerra, baixas taxas de crescimento e altas taxas de inflação. O modelo de desenvolvimento keynesiano foi posto em xeque pela disseminação das ideias neoliberais, que estavam sendo gestadas desde 1944 (ANDERSON, 1995). Os dois primeiros governos eleitos a colocar esse ideal em prática foram o de Margareth Thatcher, na Grã-Bretanha e o de Reagan, nos EUA.

O receituário econômico seguido pelos governos de Thatcher (1979-1990) compreendeu a contração da emissão monetária, elevação das taxas de juros, diminuição de impostos sobre os rendimentos altos e desregulação financeira. Os altos níveis de desemprego levaram a greves, cuja resposta foi uma nova legislação antissindical, o que estava diretamente ligado à avaliação de um dos fatores que havia levado à crise. Segundo o ideário neoliberal, o poder excessivo de sindicatos e do movimento operário corroeu as bases de acumulação capitalista com suas pressões por aumento de salários pelo aumento dos gastos sociais (ANDERSON, 1995).

A diminuição dos gastos sociais foi outra medida do ajuste econômico contracionista da era Thatcher, o que afetou diretamente o welfare state britânico. A universalidade deu lugar à seletividade. A seletividade, na teoria, significa destinar recursos aos mais necessitados, porém muitas vezes esse recurso foi utilizado para justificar a restrição de serviços prestados, sobretudo aos mais pobres, como benefícios monetários ou moradias populares (TAYLOR-GOBYT, 1991). As privatizações afetaram não só as indústrias, mas também a habitação social (ANDERSON, 1995) e houve uma transferência massiva da responsabilidade por aposentadorias para o setor privado (PIERSON, 1994).

O neoliberalismo praticado por Ronald Reagan nos EUA, eleito em 1981, teve como principal característica a expansão dos gastos militares. Impulsionado pela competição militar com a União Soviética, foi um keynesianismo militar, no qual a disciplina fiscal não foi tão severa quanto no Reino Unido (ANDERSON, 1995; PIERSON, 1994). Porém, o governo

estava alinhado com o programa neoliberal por meio da diminuição de impostos sobre a renda e dos gastos de qualquer outra área que não fosse a defesa.

O Chile, porém, foi o laboratório das políticas neoliberais, pioneiro até em relação ao Reino Unido e aos Estados Unidos, iniciado com o governo militar de Augusto Pinochet em 1973. Suas primeiras medidas foram a desregulação, repressão sindical, privatização de bens públicos e regressividade tributária.

Assim, a década de 1980 traz um elemento importante para a análise da política social: o advento do neoliberalismo. Na realidade, os ajustes econômicos descritos acima são já uma manifestação dessa ideologia, que é a expressão de um capitalismo globalizado e financeirizado, no qual a liberdade dos mercados deve estar acima dos interesses dos Estados Nacionais (pelo menos esse é o discurso propagado nas economias periféricas, se ele vale igualmente para os países centrais é uma outra questão que não cabe aqui).

A América Latina, além de ter sido afetada pelos choques do petróleo na década de 1970, passa nos anos 1980 pela crise da dívida externa. Essa crise causou um déficit na balança de pagamentos, inflação e baixo crescimento. Foram ao “socorro” dos países latino-americanos as instituições financeiras internacionais (IFIs): notadamente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o BM. Unidos de um decálogo com diretrizes econômicas para enfrentar a crise – conhecido como Consenso de Washington (CW) – BM e FMI agiam em conjunto realizando empréstimos e dando recomendações para reformas a serem implementadas – em linhas gerais abertura econômica, contração fiscal e privatizações.

A maioria dos países América Latina passaram por reformas do seu sistema de previdência social, algumas bastante amplas – como o caso do Chile² – e outras, menores – como o caso do Brasil. Assim, a maioria dos países da região, cujos sistemas de proteção eram social inconclusos, precarizaram ainda mais seus esquemas de seguridade social³, o que combinado com as sucessivas crises econômicas e redução do gasto social, levou ao aumento da pobreza nos anos 1990.

Assim, a década de 1990 se inicia com um grande desafio na área social. Um grande contingente de pessoas empobrecidas e poucos recursos – tanto financeiros quanto institucionais – para solucionar a situação. Com a seguridade social enfraquecida, as

² A reforma da previdência no Chile se deu no governo Pinochet e não no contexto dos ajustes promovidos pelo BM e FMI.

³ O Brasil, na contramão da tendência latino-americana, ampliou direitos sociais na Constituição de 1988, sendo um dos mais notáveis a universalização do direito à saúde. Reformas nos parâmetros dos Regimes Geral (idade e tempo de serviço) e Próprios (valor da contribuição) de Previdência Social, foram realizadas no fim dos anos 1990 e início de 2000, como será retomada adiante.

economias com baixo crescimento e desemprego em alta, surge a necessidade de se endereçar diretamente à questão da pobreza. É nesse contexto, do final dos anos 1990, início dos anos 2000, que nascem os PTCs.

Entender como a pobreza foi alçada ao principal objeto de ação da política social também será discutido nesse trabalho. A forma como a pobreza é interpretada passou por várias mudanças ao longo dos séculos, voltando a ocupar um lugar central na questão social no século XX. De especial interesse será analisar como os organismos internacionais, principalmente o BM, se apropriaram dessa categoria nos seus projetos.

Assim, a soma desses fenômenos – reformas da seguridade social e consagração do combate à pobreza na política social – gerou um contexto favorável à disseminação dos PTCs pela América Latina. As aproximações – teóricas, operacionais, normativas, etc. – entre o PBF e o discurso do BM sobre PTCs são possíveis pois ambos têm esse passado histórico em comum.

A discussão se justifica pela relevância tanto desse organismo quanto desse programa. O BM é um ator político e intelectual central no combate à pobreza (PEREIRA, 2010), tendo um papel relevante de indução nas políticas adotadas pelos países-clientes. Após os anos 1990, o combate à pobreza passa a ser um tema transversal nos projetos no BM, sendo um eixo norteador das ações do banco. Por sua vez, os PTCs se inserem diretamente nas políticas de combate à pobreza, sendo o PBF o maior programa desse tipo do mundo. O PBF foi criado em 2003, como uma reunião de PTCs criados no governo anterior, que foram unificados e tiveram seu escopo e alcance ampliados.

Assim, esse trabalho será dividido em três capítulos, além dessa introdução e a conclusão. O primeiro capítulo tratará da seguridade social na América Latina, com especial atenção para as reformas levadas a cabo nos anos 1990 e 2000. O segundo, tratará das metamorfoses da questão social (CASTEL, 2013), com especial atenção para o lugar da pobreza nesse debate. Por último, a análise das aproximações entre o discurso oficial do PBF e do BM em relação aos PTCs.

Cada capítulo se relaciona com um objetivo da dissertação. O objetivo principal, como já foi declarado, é discutir quais os aspectos que o PBF tem em comum com as recomendações do BM para os PTCs e será desenvolvido no capítulo 3. Os objetivos gerais (i) analisar as mudanças nos sistemas de seguridade social na América Latina e (ii) discutir a centralidade da pobreza na política social no século XXI, serão abordados nos capítulos 1 e 2, respectivamente.

A metodologia desse estudo se baseou em levantamento bibliográfico dos principais documentos do BM que abordavam a questão do combate à pobreza, em geral, e dos PTCs, em específico. O BM produz centenas de documentos por ano, por isso restringiu-se a busca às seguintes séries documentais: (i) Relatório do Desenvolvimento Mundial (RDM) – especialmente dos anos de 1990, 1997 e 2000/2001 e (ii) documentos estratégicos do Setor de Proteção Social. Além disso, através buscas no repositório do BM, foram localizados documentos relevantes, bem como o registro de empréstimos entre o organismo e o governo brasileiro para a implantação e aperfeiçoamento dos PTCs – PBF e seus antecessores. Nos capítulos 1 e 2, que trabalham os objetivos gerais, foi feita uma revisão bibliográfica sobre os temas abordados.

1. Proteção social na América Latina: do seguro social aos ptes

Esse capítulo irá analisar a história da seguridade social na América Latina. Após o seu surgimento na Alemanha e difusão pela Europa no século XIX, o seguro social público começa a ser adotado na América Latina no início do século XX, antes de outras regiões, como a Ásia e a África. Entre 1920 e 1970, todos os países latino-americanos já haviam consolidado seus esquemas de seguridade pública. Historicamente, os esquemas de seguridade na América Latina desenvolveram-se de forma fragmentada e desigual, fortemente ligados ao seguro social e pouco abrangentes.

Ao contrário do que ocorreu na Europa, onde a noção de proteção contida nos seguros públicos foi expandida e se desdobrou em uma série de políticas que englobavam a assistência social e a saúde – o que se convencionou chamar de seguridade social -, a América Latina se caracterizou por uma predominância do seguro social (COBO, LAVINAS, VEIGA, 2010). A ausência de políticas de assistência social nos esquemas de seguridade públicos deixava grande parte da população descoberta. Em uma região com altos índices de pobreza e desigualdade, o desenvolvimento de sistemas de seguridade fortemente ligados ao contrato de trabalho não logrou estender o bem-estar para a maioria de suas populações.

Além da baixa abrangência, tanto da proteção oferecida, quanto da cobertura, os esquemas de seguridade na América Latina se caracterizaram por serem fortemente fragmentados e estratificados. Inicialmente os seguros foram oferecidos para categorias profissionais específicas, tidas como fundamentais para a consolidação do poder central dos Estados e para o modelo de desenvolvimento econômico seguido (FLEURY, 1994). No Uruguai, a primeira categoria profissional contemplada com o seguro social público foi a dos professores. Já no Brasil e no Chile, foram os ferroviários. Em vários países, as primeiras categorias contempladas foram os servidores públicos – civis e militares – industriários, comerciários e professores.

A fragmentação se devia inicialmente à administração independente das caixas de aposentadoria⁴. As caixas de aposentadoria e pensão eram responsáveis por cada categoria profissional e eram administradas de forma independente, cada uma com suas regras próprias de acesso e concessão de benefícios. A estratificação se referia às desigualdades no acesso aos

⁴ Essas caixas tiveram denominações e estruturas diferentes nos diversos países. No Brasil, primeiramente foram criadas as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) e depois de 1930 os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs).

seguros sociais, com algumas categorias gozando de condições facilitadas de acesso e benefícios mais generosos.

Contudo, antes que fosse possível consolidar uma seguridade pública ao estilo Beveridgeano, as reformas liberalizantes entraram na agenda pública dos países latino-americanos. A crise dos anos 1980, o alto endividamento dos países latino-americanos levou a uma série de ajustes econômicos sob as ideias defendidas pelos organismos multilaterais de Washington – os chamados ajustes estruturais. Nesse contexto, muitos países se comprometem a reformar os esquemas de previdência, diminuindo a proteção ao emprego e a participação do setor público. As reformas da seguridade social transformam a proteção social nos países onde elas ocorreram, com a entrada de atores privados e o fim de princípios importantes, como a solidariedade.

Com a diminuição do papel desempenhado pelo seguro social público na região, os países passam a adotar programas de transferência de renda, visando a criação de uma rede de proteção social. Os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTCs) são considerados programas de assistência social, que sempre foram marginais na região, mas passam a ter um papel central na proteção social.

Assim, esse capítulo irá traçar um panorama da seguridade social na América Latina, verificando seu desenvolvimento, seus princípios e a tipologia das reformas. Serão discutidos também alguns resultados das reformas e seus efeitos na proteção social da região.

1.1 Do seguro à seguridade: o desenvolvimento da proteção social moderna

O advento do capitalismo transformou profundamente as relações econômicas e sociais conhecidas até então. A mercantilização do trabalho tornou inócuas as formas de proteção praticadas pelas sociedades pré-capitalistas, que se apoiavam nas famílias e na comunidade. No início, o modo de produção da economia de livre mercado era desregulado e as leis trabalhistas estavam ausentes.

Trabalho infantil, jornadas de trabalho longas e exaustivas sem direito a descanso semanal ou férias e a inexistência de auxílios que amparassem o trabalhador que precisasse se ausentar da atividade laboral – de forma temporária ou permanente – por motivos de doença, desemprego ou velhice eram realidade nas fábricas da Europa do século XIX. A sociedade salarial recém-criada formou uma massa de trabalhadores depauperados que dependiam unicamente da sua força de trabalho para sobreviver. Karl Polanyi descreve bem esse cenário em *A grande transformação*, mostrando a degradação humana promovida pelo o capitalismo

livre e desregulado – convenientemente traduzida na imagem do moinho satânico. As consequências foram drásticas para a vida dos trabalhadores. Pauperismo, doenças, invalidez e desemprego se alastravam pela sociedade sem que houvesse qualquer antídoto para combatê-los (POLANYI, 2012).

Uma das primeiras formas de aliviar tais efeitos foram os seguros sociais voluntários. Administrados pelas *friendly societies*, associações compostas por um grupo de pessoas – geralmente trabalhadores de uma mesma categoria – os seguros sociais visam proteger a renda de seus membros e seus familiares contra eventos como doenças, velhice e morte. Esses seguros eram com frequência sustentados por subsídios governamentais e seguiam leis para garantirem uma boa administração dos recursos (MARSHALL, 1967).

No entanto, é a criação do seguro social público *compulsório*, que ficou conhecida como o primeiro grande marco na proteção dos trabalhadores contra os riscos associados ao trabalho no modo de produção capitalista. Criado pelo chanceler alemão Otto Von Bismarck em 1880, o seguro social compulsório contava com a participação dos empregadores e dos empregados, além de ser regulado pelo Estado. Essa nova forma de intervenção estatal interferiu diretamente nas atividades industriais e criou uma nova relação entre o Estado e seus cidadãos. Até a década de 1940, a grande maioria dos países ocidentais já tinha adotado o seguro social compulsório (MARSHALL, 1967).

Após a Segunda Guerra, surge na Inglaterra um outro tipo de intervenção pública. Proposto por Sir William Beveridge em 1942, esse sistema, a que se convencionou chamar de *seguridade social*, propunha a unificação dos seguros sociais, da assistência social e dos seguros complementares (MESA-LAGO, 2004). O modelo de Beveridge era baseado no status de cidadania visava oferecer uma cobertura que garantisse um padrão de vida mínimo à toda a população.

A principal diferença entre o modelo surgido na Alemanha e na Inglaterra é que enquanto o primeiro era baseado no contrato de trabalho, o modelo inglês estava baseado no status de cidadania. Isso também marcava a abrangência dos dois tipos de intervenção. Enquanto o modelo de Bismarck oferecia sua cobertura para aqueles que estavam empregados, o welfare state concebido por Beveridge reunia os seguros, a assistência social e o serviço de saúde e os oferecia de forma universal à população, estando empregados ou não.

Assim, o modelo criado por Beveridge na Inglaterra marca a passagem de um sistema mais simples, baseado em seguros sociais, para um mais completo, que se convencionou chamar de seguridade social. O welfare state concebido por Beveridge estava em consonância

com a ideia de T.H. Marshall de cidadania social. Esse conceito envolve a garantia de direitos sociais, quando esses adquirem o status legal e prático dos direitos de propriedade, tornando-se invioláveis (ESPING-ANDERSEN, 1991).

1.2 Surgimento da seguridade social na América Latina

A emergência da proteção social na região foi fruto das transformações que estavam em curso com relação a sua inserção no sistema capitalista internacional que ocorreram na estrutura produtiva dos países em decorrência da crise do modelo primário exportador (FLEURY, 1994). Os países latino-americanos introduziram seus sistemas de seguridade social ao longo do século XX, entre as décadas de 1920 e 1970, antecipando-se a outras regiões como a África e a Ásia (MESA-LAGO, 2004). Apesar de a evolução da seguridade social na América Latina ter se dado de forma desigual nos diferentes países, uma característica era comum aos diferentes sistemas: predominância dos seguros sociais e assistência social fraca ou inexistente (MESA-LAGO, 1991).

Dessa forma, a história da seguridade social na América Latina até a década de 1980 é a história da evolução dos seguros sociais adotados pelos diferentes países da região. O sistema de seguros sociais surgiu na década de 1920 nos países mais desenvolvidos da continente, ainda que de forma fragmentada. Inicialmente, surgiram várias instituições gestoras que protegiam diferentes grupos ocupacionais, de forma autônoma, ou seja, cada um com suas próprias regras.

Nesse primeiro momento, o Estado ajudou criando impostos para financiar tais institutos, ou fazendo aportes diretos. As primeiras categorias profissionais a contarem com um seguro foram os militares, os funcionários públicos e os professores, seguidos dos trabalhadores de transportes, do setor de energia e de comunicações e dos bancários. Mais tarde os seguros foram estendidos aos demais trabalhadores urbanos e depois aos do campo e trabalhadores domésticos. Esse tipo de evolução resultou em uma seguridade social estratificada e piramidal, com grupos pequenos tendo acesso a benefícios mais generosos do que os demais (MESA-LAGO, 1985).

Mesa-Lago (1985) faz um panorama da evolução da seguridade social na América Latina, classificando os países⁵ em três grupos, de acordo com a data de introdução desses regimes e o grau de desenvolvimento alcançados por eles. O primeiro grupo é o chamado pioneiro-alto, composto por Uruguai, Argentina, Chile, Cuba, Brasil e Costa Rica. Esses

⁵ A classificação de Mesa-Lago abrange os países da América Latina mais o Caribe de língua espanhola.

países foram os primeiros a estabelecerem sistemas de seguro social, alcançando maior cobertura. Por outro lado, seus sistemas eram estratificados, com altos custos e desequilíbrios atuariais.

Os chamados intermediários – Panamá, México, Bolívia, Peru, Colômbia, Equador e Venezuela – implantaram seus sistemas entre 1940 e 1950, influenciados pelo Relatório Beveridge e pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Com cobertura média, eram menos estratificados e tinham custos menos elevados do que o primeiro grupo, apesar de alguns sistemas que já sofriam com desequilíbrios financeiros.

O último grupo, tardio-baixo, era composto por países que introduziram seus programas entre 1960 e 1970: Paraguai, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicarágua, Honduras e Haiti. Seus sistemas eram unificados e tinham menos problemas financeiros, porém sua cobertura também era menor.

Segundo Mesa-Lago (1985), as teorias que explicam a evolução dos sistemas de seguridade encontram explicações no desenvolvimento econômicos dos países, nas recomendações dos organismos internacionais e na inspiração em países pioneiros, mas isso não explica a estratificação ocorrida nos regimes latino-americanos. Um debate iniciado na década de 1980 identifica dois atores como sendo responsáveis por tais fenômenos: os grupos de pressão – i.e., as categorias profissionais com maior poder de barganha – e o Estado (MESA-LAGO, 1985).

Ainda segundo o autor, as categorias profissionais que conquistaram os primeiros seguros e as coberturas mais generosas – militares e funcionários públicos, como citado anteriormente – utilizaram-se de sua posição privilegiada dentro do Estado para conquistar os melhores benefícios. Muitas vezes eles exerciam pressão por meio de sindicatos ou partidos políticos. Ao mesmo tempo, o Estado não sofria inertemente às pressões. Havia interesse estatal em cooptar categorias centrais para o funcionamento da máquina pública, garantindo assim uma determinada ordem social. Uma das formas de fazer isso era oferecendo condições de acesso e benefícios generosos à seguridade social.

A evolução da seguridade com predomínio do papel dos grupos de pressão foi típica de sistemas políticos populistas democráticos, como o Chile e o Uruguai. Já os países que desenvolveram a seguridade social com papel predominante do Estado tinham sistemas políticos também populistas, mas com viés autoritário, como o caso do Brasil e da Argentina (MESA-LAGO 1985). Contudo, na prática, as forças políticas em jogo se entrelaçavam, sendo difícil determinar qual ator tinha o papel mais decisivo.

Quadro 1: Cronologia da criação dos seguros sociais na América Latina

	Velhice, invalidez e pensão por morte	Enfermidade	Maternidade	Riscos Profissionais	Desemprego	Prestações familiares
Argentina	1904	1944	1934	1915	1967	1957
Bolívia	1949	1949	1949	1924	(1)	1953
Brasil	1923 (2)	1923	1923	1919	1965 e 1986 (3)	1941
Chile	1924	1924	1924	1916	1937	1937
Colômbia	1946 (4)	1938	1938	1915	1990 e 2013 (5)	1957
Costa Rica	1941	1941	1941	1925	1943	1974
Cuba	1963, 1964 e 1979	1963	1934	1916	Não há	(6)
Rep. Dominicana	1947	1947	1947	1932	1993	2001
Equador	1928	1935	1935	1964	1951	1998 (PTC)
El Salvador	1953	1949	1949	1949	1972	2005 (PTC)
Guatemala	1969	1964	1952	1947	n/d	n/d
Haiti	1965	1984	1984	1951	Não há	Não há
Honduras	1957	1957	1957	1959	2015	2010 (PTC)
México	1943	1943	1943	1943	1970	1973
Nicarágua	1956	1956	1956	1945	n/d	1956
Panamá	1941	1941	1941	1916	1995	2007 (PTC)
Paraguai	1943	1943	1943	1927	1993	1993
Peru	1936	1936	1936	1911	n/d	1989
Uruguai	1829 (7)	1960	1958	1914	1934	1943
Venezuela	1940	1940	1940	1923	1940	2015 (cesta básica)

Fonte: Social Security Programs Throughout the World. Disponível em: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2016-2017/americas/index.html>

(1) Não há benefícios de seguro estatutários; (2) O Brasil implementou os seguros de velhice, invalidez e pensão por morte, enfermidade e maternidade em 1923 para os ferroviários, 1934 para os comerciários e 1936 para os industriários; (3) Em 1965 foi estabelecido o pagamento de uma indenização, de pagamento único (severance) e em 1986 foi criado o seguro desemprego, um benefício da Previdência Social com pagamentos mensais; (4) Implementado em 1965; (5) 1990 (indenização) e 2013 (seguro desemprego); (6) Dependentes de jovens trabalhadores recrutados em serviço militar são elegíveis para assistência de segurança social. As prestações pecuniárias estão disponíveis para as famílias cujo chefe de família está desempregado devido a problemas de saúde, incapacidade ou outras causas justificáveis, e tem renda insuficiente para alimentos e remédios ou necessidades domésticas básicas; (7) O Uruguai implementou uma série de leis para grupos específicos de trabalhadores entre 1829 e 1954.

Com o avanço do processo de desenvolvimento, da urbanização, do sindicalismo e da mobilização política, os grupos desprovidos de proteção adquiriram força suficiente para obter a cobertura da seguridade social. Alguns conseguiram condições semelhantes aos dos primeiros subsistemas. Segundo Mesa-Lago (1985) a massificação da proteção, junto a regras flexíveis de ingresso e benefícios generosos foi o que levou a um desequilíbrio econômico. Para corrigir as chamadas “distorções”, estudiosos recomendavam uma reforma que unificasse os sistemas e abolisse os privilégios. Muitos países realizaram essas reformas, de maior ou menor escopo, incluindo o Brasil.

Fleury (1994) afirma que a emergência da proteção social nos países pioneiros ocorre como parte das transformações que se operam na estrutura produtiva e na sua inserção no sistema capitalista internacional, que levaram a crise do modelo primário exportador. A criação das caixas de aposentadoria beneficiou primeiramente os servidores do Estado militares e civis, e, em alguns casos (Uruguai e Argentina), os professores, deixando evidente a estratégia de construção do Estado e busca de identidade nacional.

Ainda segundo a autora (FLEURY, 1994), a industrialização e a urbanização levaram à expansão da classe operária e dos setores médios, o que somado à influência de ideias anarquistas e socialistas trazidas pelos imigrantes, colocaram o conflito distributivo na cena política. Mesmo antes da seguridade social entrar na arena decisória do Estado, categorias profissionais já haviam criado formas de autoproteção por meio das mutualidades. A entrada do Estado nesse cenário não se dá de forma neutra, mas em um campo político e institucional já em desenvolvimento. Dessa maneira, apesar de as primeiras medidas estatais na proteção social estarem referidas ao modelo bismarkiano⁶, sua estrutura e sistemas de financiamento constituíram um modelo mais ampliado e generoso. Essa ampliação teria levado ao desequilíbrio atuarial dos sistemas de previdência, conforme afirmado por Mesa-Lago (1985).

Uma segunda forma de evolução ocorreu nos países intermediários, cujos sistemas se estabeleceram a partir de 1940. Alguns países desse grupo eram relativamente desenvolvidos (como, por exemplo, o México). Nesses países foi criado um instituto central que cobria toda a população assistida, apesar de já existirem sistemas anteriores que cobriam as mesmas categorias iniciais dos países pioneiros. Contudo, esses países nunca apresentaram um sistema de estratificação tão alto quanto o do primeiro grupo.

⁶ No caso brasileiro antes da Constituição de 1988.

Assim, segundo Mesa-Lago (2004), a necessidade de reformas foi menor, apesar de haver também desequilíbrios financeiros⁷.

Já o terceiro grupo de países, contava com a menor cobertura entre todos, mas também apresentavam os sistemas mais unificados e menor desequilíbrio atuarial. O grande desafio desses países era aumentar a cobertura.

1.3 Princípios da Seguridade Social Antes das Reformas Privatizantes

A OIT estabelece seis princípios para a seguridade social: i) universalidade de cobertura; ii) igualdade, equidade ou uniformidade da contribuição; iii) solidariedade e redistribuição de renda; iv) abrangência e suficiência das prestações, v) unidade, responsabilidade do Estado, eficiência e participação na gestão; e vi) sustentabilidade financeira. A origem de todos esses princípios encontrava-se presente no relatório de Beveridge. Todos foram sendo postos em prática ao longo das décadas de 1960 e 1980, de forma progressiva, em maior ou menor grau, dependendo do desenvolvimento do sistema de seguridade de cada país (MESA-LAGO, 2004)⁸.

Entre as décadas de 1980 e 2000, diversos países latino-americanos adotaram reformas nos seus sistemas de seguridade social que modificaram os princípios estabelecidos pela OIT, bem como a própria arquitetura dos regimes de proteção social⁹. A descrição desses princípios, bem como a sua vigência nos países latino-americanos antes das reformas, serve como parâmetro para a comparação dos sistemas de seguridade antes e depois das reformas.

O primeiro princípio é o da universalidade da cobertura. A origem desse princípio está presente no Relatório Beveridge, que apresentava a universalidade como uma forma de combater a pobreza. A Declaração da Filadélfia de 1944, em que a OIT reafirmou seus objetivos – entre eles estabelecendo a política social como um direito humano – proclamou a necessidade de se estender a cobertura da seguridade social como forma de garantir renda para todos os que necessitassem.

Antes das reformas privatizantes, a universalidade estava presente em poucos países¹⁰. Os países do grupo pioneiro-alto eram os que mais se aproximavam, com um índice de cobertura variando entre 62% e 87% de cobertura previdenciária entre a força de trabalho.

⁷ Como será melhor abordado no capítulo 2, as reformas foram justificadas pelos déficits financeiros, diagnosticados pelos próprios organismos que propagavam as reformas, mas muitas vezes a principal motivação para as reformas era uma crença que a liberalização da seguridade social seria mais benéfica.

⁸ Segundo o autor, esses princípios seriam abandonados pelas reformas, como se verá adiante.

⁹ O Brasil fez, na década de 1980, o percurso inverso, pois a CF 88 expandiu o sistema de proteção, introduzindo, inclusive, o conceito de seguridade social.

¹⁰ Mais uma vez, cabe lembrar que no Brasil a universalidade foi introduzida com a CF 88

Nos países pioneiros a previdência contava com benefícios não contributivos ou assistenciais, o que elevava o índice de cobertura. Já nos países intermediários e nos tardios-baixos, a cobertura era bem menor, variando entre 19% e 52%. Esses países, ao contrário dos pioneiros não contavam com benefícios não contributivos.

O segundo princípio apresentado por Mesa-Lago (2004) é o da igualdade, equidade ou uniformidade do tratamento. A análise desse princípio é uma das mais significativas para compreender a evolução dos sistemas de seguridade social na América Latina. No relatório de Beveridge, a recomendação era de que tanto as contribuições quanto os benefícios fossem iguais para todos, ainda que se pudessem ser estabelecidas diferentes valores de acordo com as categorias profissionais. Esse tipo de sistema, no entanto, foi adotado por poucos países, como no Brasil em 1988.

Na América Latina, os países pioneiro-alto tinham desenvolvido sistemas que protegiam inicialmente os funcionários públicos e militares. Apesar de isso ter sido comum em outros países do mundo, os regimes latino-americanos se expandiram de forma estratificada a medida em que foram incorporando outras categorias, com diferenças não justificadas de condições de acesso, nível de cobertura, financiamento e benefícios, ao contrário do que pregava a igualdade de trato.

O princípio da solidariedade estabelecia que toda a população deveria contribuir para a seguridade social a fim de garantir o seu financiamento. Deveria também haver solidariedade entre as gerações, i.e., os trabalhadores ativos fazem suas contribuições e financiam os benefícios dos inativos. A seguridade social teria um importante papel redistributivo por meio de seu financiamento tripartite (empregados, empregadores e Estado) e do pagamento de benefícios não contributivos da assistência social.

Segundo a OIT, em atenção ao princípio da solidariedade, todos os trabalhadores devem se filiar para cotização do sistema e garantir a redistribuição de renda, que se daria de forma horizontal e vertical. A redistribuição se daria de forma horizontal através do financiamento dos benefícios dos inativos por meio das prestações pagas pelos ativos e de forma vertical com a transferência das prestações pagas pelos mais ricos aos benefícios dos mais pobres.

Na América Latina, a solidariedade era um princípio presente em todos os sistemas de seguridade. Apesar disso a estratificação, a baixa cobertura e os limites de contribuição reduziam seu o impacto positivo. Além disso, só os países do grupo pioneiro-alto é que contavam com programas assistenciais. Esses eram justamente os países em que a incidência de pobreza era menor.

Segundo o Relatório Beveridge, a abrangência e a suficiência da contribuição eram o princípio que garantia que a seguridade social deveria amparar os trabalhadores contra todos os riscos e que suas prestações fossem suficientes para assegurar um mínimo adequado. Assim, a seguridade deveria compreender não só os seguros compulsórios, mas também a assistência social e os seguros voluntários.

Para a OIT, a seguridade social compreensiva era aquela que oferecia assistência a saúde, auxílios monetários devidos por doença decorrentes da atividade laboral ou não, maternidade, velhice, invalidez, desemprego, salário família. Assim, os cidadãos que estivessem dentro do sistema estariam cobertos por uma renda substitutiva em caso de contingência e uma renda básica, além da assistência à saúde. Antes da reforma todos os países da região tinham um sistema de seguros abrangente quanto aos riscos, como recomendado pela OIT. No entanto, os graus de cobertura variavam de um país para o outro.

Outro princípio apresentado, a unificação administrativa dos regimes públicos de seguridade, foi defendido por Beveridge por reduzir os custos e promover a eficiência. Devido aos ganhos de escala adquiridos ao adotar esses princípios, o sistema público seria menos custoso do que o privado, além de não ter o caráter lucrativo. A OIT não recomendou um modelo único e uniforme de gestão devido à grande heterogeneidade dos países, mas estabeleceu que o Estado deveria ser o responsável em última instância e que as partes interessadas deveriam participar da gestão.

Apenas Costa Rica, Cuba e, até certo ponto, o Panamá tinham regimes com unidade de gestão. Os países do grupo pioneiro, por terem sistemas estratificados, eram os menos unificados¹¹. Alguns contando com dezenas de programas de seguridade, como o caso do Chile, com 160 e o Uruguai com mais de 50. O processo de normatização e unificação, levado a cabo entre 1960 e 1980, reduziu em alguns países o número de instituições e estabeleceu uma agência central para a administração dos diferentes programas. Esse processo de unificação por que passaram os países pioneiros foi um importante marco nos esquemas de seguridade, apesar de não terem corrigido o principal problema desses sistemas, que era a estratificação.

A responsabilidade do Estado também variava de acordo com os grupos. No pioneiro-alto, o alegado déficit gerado pelo regime de repartição fazia com que fossem necessários subsídios crescentes por parte do Estado. O diagnóstico de déficit não ocorria no tardio-baixo,

¹¹ Mais uma especificidade do caso brasileiro: os diferentes regimes foram unificados pelo regime militar em 1967.

pois seus sistemas apresentavam melhor equilíbrio financeiro, o que fazia com que o gasto público com a seguridade social fosse menor.

O último princípio é o da sustentabilidade financeira. Segundo Beveridge e a OIT, os planos deveriam ser viáveis financeiramente. O Estado deveria zelar pelo equilíbrio financeiro e estabelecer as formas de financiamento do sistema, com uma cotização justa entre empregados, empregadores e o próprio Estado.

Na América Latina, antes das reformas, a sustentabilidade financeira variava nos diferentes países. Os regimes de financiamento são os seguintes: i) capitalização plena individual ou coletiva; ii) capitalização parcial coletiva; e 3) repartição. O primeiro regime é geralmente adotado por esquemas privados de pensão e os outros por esquemas públicos ou mistos.

Antes das reformas, os países pioneiros-altos eram diagnosticados com desequilíbrios financeiros. Esses sistemas, por serem os mais antigos, tinham gastos mais altos com aposentadorias e pensões e adotavam o regime de repartição, o que, segundo o discurso dos organismos internacionais, exigia um balanceamento anual para sanar eventuais déficits.

Contudo, a forma de cálculo do resultado previdenciário pode levar ou não a um resultado com déficit. No Brasil, por exemplo, uma manobra contábil adotada pelos formuladores de políticas econômicas dos anos 1990 indicava um resultado negativo para a previdência (MATIJASCIC, 2002). Uma outra metodologia de cálculo que obedecesse ao que era definido na Constituição, acharia um resultado positivo (GENTIL, 2006). Assim, a justificativa da necessidade de reforma por conta de déficits não era uma questão meramente técnica e desprovida de interesses políticos e econômicos, como os seus defensores enunciavam.

1.4 Reformas dos Estados de Bem-Estar no mundo

Após a era dourada dos Estados de Bem-Estar, período que vai do pós-guerra aos anos 1970, os welfare states enfrentam transformações significativas. Os choques do petróleo a partir de 1973, a crise econômica que os sucederam durante as décadas de 1970 e 1980 e a emergência de governos neoliberais na Europa e nos Estados Unidos impuseram uma agenda de redução do Estado, e conseqüentemente levaram a reformas das políticas sociais.

Contudo, autores contestam que tenha havido uma crise significativa nos welfare states europeus, pois apesar do contexto adverso às políticas sociais, o papel do Estado não foi alterado (VIANNA, 1998), nem houve redução do gasto social (ESPING-ANDERSEN,

1995). A ideia de que a crise dos welfare states foi gerada pela crise econômica é combatida por Vianna (1998), que afirma que assim como o seu surgimento têm causas políticas, o seu declínio também tem. O real causa de seu declínio seria política, com o enfraquecimento das classes que deram sustentação aos Estados de Bem-Estar, ou seja, o declínio dos diferentes seguimentos da classe trabalhadora que tiveram o ápice do seu poder barganha com as políticas keynesianas (VIANNA, 1998).

O enfraquecimento das classes trabalhadoras e o declínio do seu poder de barganha, teriam relação com o próprio declínio do trabalho, o que por sua vez é consequência da transformação do regime de acumulação capitalista que deixou de ser predominantemente industrial para ser financeiro. Ugá (2009) explica que se na era dourada a acumulação de capital baseada na indústria passava necessariamente pelo trabalho, na acumulação financeira esse fator de produção é dispensável, o capital é capaz de se reproduzir sem passar pelo processo produtivo. A consequência disso é que postos de trabalho são fechados permanentemente, o que além de aumentar o desemprego, causando uma nova questão social, leva a perda do poder de barganha da classe trabalhadora.

Contudo, se é possível dizer que apesar das reformas, os welfare states europeus mantiveram a sua estrutura e preservaram o status de cidadania, na América Latina o cenário foi diferente. Como os sistemas de proteção social não haviam sido universalizados efetivamente, a sua expansão não ocorreu.

A crise que atingiu o mundo desenvolvido também chegou à América Latina. Na década de 1980, a região enfrenta a crise da dívida. Junto a ela, vieram o aprofundamento da globalização e a crise do modelo de substituição de importações, levando a busca de uma nova inserção dos países latino-americanos no mercado internacional, assim como também se observou a difusão da agenda neoliberal, que pregava redução do papel do Estado e aumento das atividades de mercado (DINIZ, 2000).

O modelo de substituição de importações era baseado fortemente na ação estatal, razão pela qual esse modelo de desenvolvimento também é chamado de *industrialização dirigida pelo Estado* (BÉRTOLA; OCAMPO, 2014). O seu esgotamento foi seguido de críticas ao Estado e ao seu papel “empresário”, levando, assim, à recomendação de sua redução ao papel regulador e a abertura para o mercado. As propostas de reforma para um novo desenho de Estado, formuladas de acordo com a exigência do mundo globalizado, foram difundidas nos anos 1990 em dois momentos: as chamadas reformas de primeira e segunda geração (UGÁ, 2011).

As reformas de primeira geração estavam incluídas no chamado Consenso de Washington. O termo cunhado por Williamson (1990) em seu artigo *What Washington means by policy reform* visava esclarecer o que as instituições de Washington¹² queriam dizer quando se referiam a “colocar a casa em ordem”, “executar reformas” e “submeter-se à condicionalidades”. Assim, Williamson (1990) identificou dez recomendações que teriam um “razoável nível de consenso”: i) disciplina fiscal; ii) estabelecimento de prioridades no gasto público; iii) reforma tributária; iv) liberalização da taxa de juros; v) liberalização da taxa de câmbio; vi) liberalização da importação, vii) fim das restrições ao investimento estrangeiro; viii) privatização; ix) desregulação; e x) promoção dos direitos de propriedade.

Os dez pontos reunidos deixam claro que a reforma esperava a redução do tamanho do Estado, com a diminuição dos gastos e das receitas públicas – pontos i a iii – e abertura ao mercado – pontos iv a x.

Nos anos 2000, o balanço das reformas não foi positivo. O crescimento alcançado foi baixo, apesar do esforço de estabilização econômica promovido pelas reformas. Foram formuladas três explicações para o fato (PINHEIRO, 2003). A primeira argumentava que as reformas não foram implementadas na profundidade esperada. A segunda afirmava que as reformas não foram suficientemente amplas. E a última dizia que o fracasso das reformas se deveu ao fato de o CW ter feito recomendações iguais para países heterogêneos. Essas críticas foram feitas por dentro do CW, ou seja, por aqueles que apoiaram o consenso, mas viram falhas em sua implementação.

Assim, são propostas reformas de segunda geração, que visavam dar continuidade às reformas de primeira geração e iniciar um novo ciclo de transformações na relação entre Estado e economia (UGÁ, 2011). Nesse segundo ciclo foram sugeridas reformas institucionais, nas quais os países latino-americanos deveriam abandonar seu papel condutor do desenvolvimento, assumindo um papel de facilitador do mercado.

É nesse contexto que ocorrem as reformas da seguridade social na América Latina. A primeira reforma ocorreu no Chile, em 1981. O regime de Pinochet implementou uma reforma estrutural substitutiva, na qual a previdência pública foi fechada e substituída por fundos privados. Na realidade, a reforma ocorrida no Chile mexeu com princípios importantes da seguridade e da previdência social, principalmente com o da solidariedade e o da redistribuição. Essa reforma é considerada um laboratório para as políticas neoliberais na região e na década de 1990 vários países realizaram reformas semelhantes já em contextos

¹² Por instituições de Washington, Williamson se referia ao Congresso americano, às instituições financeiras internacionais – FMI e BM – e o Departamento de Tesouro dos EUA.

democráticos, como a Argentina, o Peru, Uruguai, México e Bolívia. Até o final dos anos 2000 doze dos vinte países da América Latina e Caribe hispânico haviam implementado reformas estruturais. As reformas dos fundos de pensão, assim como as demais reformas recomendadas diretamente pelo CW, também foram endossadas pelo BM e pelo FMI.

1.4.1 Tipologia das reformas

As reformas dos sistemas de seguridade social que ocorreram na América Latina entre os anos 1990 e 2000 se caracterizam por rearranjos nos esquemas previdenciários públicos e privados. Mesa-Lago (2009) define as características básicas de cada sistema. O público se caracteriza por: i) contribuição não definida; ii) benefício definido; iii) regime financeiro de repartição ou de capitalização parcial coletiva (CPC); e iv) administração pública. Ao passo que o regime privado se caracteriza por: i) contribuição definida; ii) benefício não definido; iii) regime financeiro de capitalização plena individual (CPI); e iv) administração privada (ou mix público-privado).

O debate sobre as características de cada sistema está ligado ao tipo de reforma implementado. Segundo Mesa-Lago (2004), as reformas podem ser classificadas em dois grandes tipos: as paramétricas – que adotaram modificações nos modelos de repartição – e as estruturais – que induziram componentes de capitalização individual. As reformas estruturais também podem ser classificadas em três tipos: as substitutivas, as paralelas e as mistas.

As reformas estruturais transformam profundamente os esquemas públicos, fechando-os, ou tornando-os residuais. Além disso, esse tipo de reforma modificou os princípios estabelecidos pela OIT discutidos anteriormente e acrescentou dois novos paradigmas: i) o da promoção da poupança nacional, do mercado de capitais e dos rendimentos; e ii) imunidade à ingerência estatal e política¹³.

A primeira reforma estrutural substitutiva ocorreu no Chile, em 1981, onde o modelo de repartição e benefício definido foi substituído pela capitalização em contas individuais. A principal característica desse modelo de reforma é a substituição do sistema público pelo privado, ou seja, o sistema público é extinto (não se permitem novos filiados). Assim, estabelece-se um tipo de sistema previdenciário de contribuição definida, no qual o regime de administração financeira é de capitalização individual plena (CPI). A administração não está mais sob responsabilidade do Estado, mas de administradores especializados do setor privado.

¹³ Em uma revisão das reformas dos sistemas de seguridade públicos, Orsteg e Stiglitz (2001) refutam a universalidade desses princípios, chamando-os de mitos, como será abordado mais à frente.

Ao Estado passa a caber a regulação e supervisão do funcionamento dos operadores privados, sendo preservado o seu papel redistributivo apenas para o financiamento de pensão mínima aos trabalhadores que mesmo cumprindo algum requisito de contribuição não conseguiram financiar o benefício mínimo.

A reforma do tipo estrutural substitutiva dos fundos de pensão é fenômeno tipicamente latino americano. O único país fora do continente que implementou esse tipo de reforma foi o Cazaquistão (MESA-LAGO, 2004). Além do Chile, a reforma estrutural substitutiva foi implementada na Bolívia e no México, em 1997, em El Salvador, em 1998, e na República Dominicana, em 2003¹⁴. O principal argumento para a realização dessas reformas era a insustentabilidade financeira a longo prazo dos planos então vigentes. Junto ao equilíbrio financeiro, pretendia-se aumentar a expansão da cobertura contributiva, eliminando a sub-cotização dos primeiros anos da vida laboral, típica de modelos de benefício definido.

Nas reformas estruturais do tipo paralelo o regime de capitalização individual é adotado parcialmente. O regime público é reformado e mantido e cria-se um regime privado paralelo. Os dois competem entre si por afiliações. Esse tipo de reforma foi adotado pelo Peru, em 1993, e pela Colômbia, em 1994. Um dos pontos favoráveis desse tipo de reforma é que ele tinha um custo político menor, por não extinguir os esquemas públicos, além de custos de transação menores também, pois não era necessário migrar todos os afiliados de um plano público para um privado.

No caso das reformas mistas, o sistema passa a ser composto por dois pilares. O primeiro pilar é representado pelo sistema público, que é mantido, mas apenas oferecendo um benefício básico. Cabe, então, ao sistema privado oferecer benefícios complementares, formando o segundo pilar. Esse tipo de reforma foi adotado pela Argentina (1994)¹⁵, Uruguai (1996), Costa Rica (2001) e Equador (2004)¹⁶.

Alguns países, no entanto, optaram por não realizar reformas ou adotaram apenas algumas mudanças nos parâmetros-chave, as chamadas reformas paramétricas. Foi o caso do Brasil, Cuba, Guatemala, Haiti, Honduras, Panamá, Paraguai e Venezuela. Na maioria desses países houve mais discussão pública sobre as reformas do que nos países que implementaram reformas estruturais (MESA-LAGO, 2008).

¹⁴ A lei que reformou o sistema na República Dominicana é de 2001, mas sua implementação só se deu em 2003 (TEXEIRA et al., 2011)

¹⁵ A Argentina adotou um regime que era uma combinação entre o misto e paralelo, no qual uma parte das contribuições financiava o pilar público de repartição, com a possibilidade de se optar pelo regime de repartição (público) ou de capitalização individual (privado) no esquema complementar. A partir de 2009, voltou-se ao regime de repartição, com a extinção de contas individuais e a transferência dos beneficiários para os sistema público (TEIXEIRA et al., 2011).

¹⁶ Inicialmente se propôs a reforma para 2003, mas foi adiada para 2004 (MESA-LAGO, 2009).

O objetivo das reformas paramétricas era, segundo Mesa-Lago (2004), reestabelecer o equilíbrio financeiro dos sistemas, e isso teria sido feito de duas formas: i) a nível individual, estreitando a relação entre as contribuições e o benefício final; e/ou ii) a nível institucional, aumentando a arrecadação, reduzindo ou restringindo o acesso a benefícios.

Quadro 2: Tipos e características das reformas

		País e data da Reforma	Sistema	Contribuição	Prestação	Regime Financeiro	Administração
Reforma Estrutural	Substitutivo	Chile (1981)	Privado	Definida	Não definida	CPI	Privada
		Bolívia (1997)					
		México (1997)					
		El Salvador (1998)					
		Rep. Dominicana (2003-06)					
		Nicarágua (2004)					
	Paralelo	Peru (1993)	Público ou Privado	Não definida Definida	Definida Não-definida	Repartição CPI	Público ou Privado
		Colômbia (1994)					
	Misto	Argentina (1994)	Público ou Privado	Não definida Definida	Definida Não-definida	Repartição CPI	Público ou Privado
		Uruguai (1996)					
Costa Rica (2001)							
Equador (2004)							
Reforma Paramétrica ou Sem Reforma	Reforma	Brasil	Público	Não-definida	Definida	Repartição ou CPC	Pública
		Cuba					
		Guatemala					
		Haiti					
		Honduras					
		Panamá					
		Paraguai					
		Venezuela					

Fonte: Mesa-Lago, 2004

No debate sobre a viabilidade das reformas entre os anos 1980 e 1990 sustentava-se que apenas regimes autocráticos seriam capazes de aprovar reformas estruturais, como foram os casos do Chile – mais emblemático, que fez uma reforma radical sob a ditadura militar de Pinochet, em 1981 – e do Peru, em 1993, sob Fujimori (MESA-LAGO, 2008). A proliferação de reformas a partir de 1994 mostrou que mudanças estruturais nos fundos de previdência também eram possíveis em regimes democráticos.

Na contramão dos ajustes estruturais que ocorreram na região, o Brasil estabeleceu na Constituição de 1988 um conceito de seguridade social que ampliava o estoque de direitos sociais associados à cidadania (VIANNA, 2005). Contudo, o país não ficou imune à pressão por reformas na década de 1990 e realizou reformas paramétricas no sistema previdenciário, que o distanciou em alguns aspectos dos preceitos estabelecidos na Carta Magna (ALVIM, 2011).

Em 1998, no governo Fernando Henrique Cardoso, a Emenda Constitucional (EC) 20/98 estabeleceu regras mais rígidas para a concessão de aposentadoria para os servidores públicos. No Regime Geral de Previdência, a Lei 9.876/99 criou o fator previdenciário¹⁷, que visava estabelecer uma relação mais estreita entre contribuições e benefícios. Em 2003, no governo Lula, a EC 41/2003 realizou novos ajustes no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)¹⁸, entre eles o recolhimento de contribuição previdenciária dos inativos.

Contudo, a EC 47/2005 afrouxou a idade mínima para a aposentadoria dos servidores públicos, estabelecida pela EC 20/98. A EC 20/98 estabelecia que os servidores só poderiam se aposentar com vencimentos integrais ao completar 55 anos de idade e 30 anos de serviço, no caso das mulheres, e 60 anos de idade e 35 anos de serviço, para os homens. Essa regra era considerada demasiado rígida, especialmente com os servidores que ingressaram cedo no serviço público. O que a EC 47/2005 fez foi flexibilizar a idade mínima, estabelecendo uma nova regra, na qual para cada ano de contribuição que ultrapasse os 35 ou 30 anos, diminui-se um ano na idade limite de 60 e 55 anos, respectivamente para homens e mulheres.

Atualmente tramita no Congresso uma proposta de reformada previdência, que apesar de paramétrica é draconiana, aumentando as idades mínimas para a aposentadoria e o tempo

¹⁷ O fator previdenciário foi instituído pela Lei 9.876/99 e constitui-se em uma fórmula matemática utilizada para definir o valor das aposentadorias do INSS. Seu cálculo leva em conta uma alíquota de contribuição no valor fixo de 0,31, a idade do trabalhador, o tempo de contribuição para a Previdência Social e a expectativa de vida do segurado na data da aposentadoria, segundo o IBGE. O objetivo é desincentivar aposentadorias precoces, reduzindo o benefício de quem se aposenta antes dos 60 anos de idade e 30 anos de contribuição, no caso das mulheres, e 65 anos de idade e 35 anos de contribuição, no caso dos homens. Quanto menor a idade no momento da aposentadoria, maior é o redutor do benefício.

¹⁸ No Brasil, o regime de aposentadoria dos servidores público é separado (Regime Próprio de Previdência Social) dos demais trabalhadores, atendidos pelo Regime Geral de Previdência Social.

de contribuição e diminuindo o valor do benefício final, além de restringir o acesso à pensão por morte.

1.5 Um novo modelo de Seguridade Social

Segundo Mesa-Lago (2008), o neoliberalismo, a globalização, a competição internacional, o envelhecimento da população e os problemas enfrentados pela seguridade social criaram um cenário favorável às reformas na década de 1990. As reformas modificaram os princípios da seguridade social e a arquitetura dos sistemas. O BM, por meio dos documentos *Investing on health* (1993) e *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth* (1994), estabeleceu os princípios básicos da reforma e dos novos sistemas. Outros organismos financeiros internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o FMI – bem como as empresas operadoras de fundos de pensão privados – também foram responsáveis por definir os novos princípios (MESA-LAGO, 2004; 2008).

O BM, no documento de 1994, estabelece um modelo de três pilares para a previdência social. Segundo o documento, um sistema de previdência deveria prover três funções: poupança, redistribuição e seguros. Na maioria dos países, o Estado fica responsável pelas três. Contudo, na proposta do BM o governo deveria atuar somente no pilar redistributivo, como explicado a seguir.

A estrutura recomendava a criação de um pilar público e obrigatório, financiado por impostos, cujo objetivo seria garantir a redistribuição aos mais necessitados, aliviando a pobreza na velhice. O segundo pilar deveria ser privado e obrigatório, financiado pela poupança dos afiliados, guardando relação estreita entre contribuição e o benefício recebido, com o objetivo de aumentar a poupança e repor a renda na velhice. O terceiro pilar seria voluntário, a fim de fornecer uma renda complementar ao trabalhador na aposentadoria.

Quadro 03: Pilares do Sistema Previdenciário

	Pilar Público e Obrigatório	Pilar Privado e Obrigatório	Pilar Privado e Voluntário
Objetivos	Redistribuição e Seguro	Poupança e Seguro	Poupança e Seguro
Forma	Teste de meios, garantia mínima de aposentadoria ou aposentadoria básica	Plano de poupança pessoal ou plano de trabalho	Plano de poupança pessoal ou plano de trabalho
Financiamento	Impostos	Poupança compulsória	Poupança Voluntária

Fonte: BM, 1994; ALVIM, 2011

Assim como foram criados novos pilares para a seguridade social, os seus princípios, conforme concebidos por Beveridge e difundidos pela OIT a partir da década de 1940, também sofreram modificações. Os defensores das reformas subverteram os princípios que amparavam a arquitetura dos sistemas públicos de seguridade. Vale lembrar que em contraste com o sistema privado de poupanças individuais, a seguridade social pública se caracterizava por ser um regime de solidariedade social, que deveria ser universal e abrangente na cobertura de riscos.

Apesar de desmontar a solidariedade, um dos princípios mais fundamentais da seguridade social, os defensores das reformas afirmavam que tais mudanças seriam capazes de promover os demais princípios com desempenho melhor do que o apresentado pelos esquemas públicos.

Segundo os defensores da reforma, a universalidade de cobertura não poderia ser alcançada sob um sistema público, pois a contribuição era percebida como um imposto e não como uma poupança. A criação de um sistema de contas individuais traria um incentivo maior para as pessoas se filiarem e se manterem no sistema. Além disso, com os recursos fiscais que eram absorvidos pelo pagamento de benefícios previdenciários poderiam ser redirecionados para os setores vulneráveis, expandindo a cobertura (BANCO MUNDIAL, 1994, MESA-LAGO, 2004).

Em relação ao princípio da igualdade de cobertura e uniformidade de trato, as reformas estruturais uniformizaram as condições de acesso e fórmulas de cálculo,

favorecendo a padronização. Contudo, a maioria das reformas deixaram de fora categorias profissionais que já gozavam de programas separados que com condições mais generosas do que a maioria, o que enfraqueceu a igualdade (MESA-LAGO, 2004).

O princípio da solidariedade e redistribuição da renda era visto pelo BM como um princípio que havia se perdido nos sistemas públicos, tidos como regressivos por pagarem benefícios muito generosos para poucos. Em que pese o fato de que a estratificação dos sistemas públicos latino-americanos produzia iniquidades nos benefícios distribuídos, a substituição por um sistema privado de capitalização individual não garantiu uma melhor redistribuição de renda. Segundo documento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL):

“Além de não alcançar a meta de estender a cobertura a setores tradicionalmente excluídos da economia formal, a adoção de modelos de contas individuais de capitalização eliminou parte importante da solidariedade, inerente aos sistemas de repartição. Tendendo a reproduzir as iniquidades da vida laborativa, transformando-as em iniquidades previdenciárias.” (CEPAL, 2006 *apud* TEIXEIRA et al., 2011, p. 5).

A função redistributiva do Estado ficou limitada à garantia de pensões mínimas e assistenciais ou subsídios às contribuições previdenciárias (MESA-LAGO, 2004; TEIXEIRA et al., 2011).

Tratando do princípio da abrangência e suficiência dos benefícios, os partidários das reformas defendiam que se os afiliados pagassem pontualmente as suas contribuições, as pensões privadas seriam maiores do que as públicas, pois renderiam mais e teriam um custo administrativo menor. Isso fez com que muitos segurados migrassem para os fundos privados, nos países que haviam mantido os dois sistemas. Segundo Mesa-Lago (2004), não havia dados suficientes para afirmar que os benefícios dos fundos privados seriam maiores do que os pagos pela previdência pública.

Em relação aos princípios da unidade, responsabilidade do Estado, eficiência e participação da gestão, a grande modificação era a eliminação do monopólio do sistema público. O discurso reformador acreditava que a liberdade de escolha do segurado promoveria a concorrência, aumentaria a eficiência e diminuiria os custos. O que ocorreu na realidade foi uma migração forçada para a previdência privada, promovida por meio de leis e regras para novos entrantes. O abandono voluntário da seguridade pública não se concretizou. Da mesma forma, as expectativas quanto ao menor custo dos fundos privados não se materializaram (MESA-LAGO, 2008).

Em todo caso, ao Estado ainda caberia o papel regulador, além de determinar três elementos cruciais ao sistema: o benefício definido no pilar público, a contribuição definida no pilar privado e os incentivos necessários para incentivar a adesão ao terceiro pilar voluntário (GILL et al., 2003, *apud* MESA-LAGO, 2004).

Um dos principais pontos a ser perseguido pelas reformas, a sustentabilidade financeira, seria garantida tanto pela substituição do sistema de repartição pelo de capitalização plena individual quanto pela substituição do regime de benefício definido pelo de contribuição definida.

As reformas trazem dois novos princípios. O primeiro é a promoção da poupança nacional, do mercado de trabalho e do mercado de capitais. Esse princípio visava garantir que após as reformas, o sistema privado, por meio do acúmulo de capital, seria capaz de aumentar a poupança nacional e desenvolver o mercado de capitais, o que teria reflexos positivos no mercado de trabalho. Em muitos países, esse foi o principal objetivo da reforma. Segundo Mesa-Lago (2004), esse princípio, de natureza econômica, se contrapõe aos princípios iniciais, cuja natureza era social, refletindo as disputas entre os organismos financeiros internacionais e os organismos da seguridade.

Além disso, o aumento da poupança nacional não necessariamente ocorre, pois os indivíduos compensam suas contribuições para as contas individuais através de outras formas de poupança, fazendo com que a poupança total não seja afetada pela reforma. Em outras palavras, na ausência do sistema de contas individuais, os indivíduos teriam economizado uma quantia equivalente em alguma outra forma (ORSZAG; STIGLITZ, 2001).

O segundo novo princípio é o da imunidade à ingerência estatal e política. De acordo com esse princípio, o sistema de contas individuais e a administração privada dos fundos seriam capazes de não sofrerem interferências política dos governos, em contraste com os sistemas públicos existentes (MESA-LAGO, 2004). Porém, mesmo em sistemas privados, a regulação estatal é necessária. Assim, é difícil crer que um governo ineficiente e corrupto na administração dos esquemas públicos vá se tornar honesto e eficiente na regulação do sistema privado (ORSZAG; STIGLITZ, 2001).

1.6 A estratificação dos regimes de welfare na América Latina após as reformas

A classificação dos sistemas de proteção social apresentada por Mesa-Lago toma por base sua evolução histórica e os seus graus de desenvolvimento. Outros autores também

sugeriram classificações para os regimes de bem-estar desenvolvidos na região a partir da tipologia criada por Esping-Andersen. Nessa seção serão apresentadas algumas tipologias dos regimes de proteção social na América Latina, baseadas no trabalho pioneiro de Esping-Andersen, que ajudam a compreender a complexidade dos regimes de *welfare* na região sob diferentes perspectivas. Primeiramente será examinado a tipologia proposta por Esping-Andersen e posteriormente as tipologias apresentadas por outros autores para a América Latina.

Em *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990), Esping-Andersen propõe uma nova forma de analisar os *welfare states* baseado em três eixos: a desmercantilização dos direitos sociais, a estratificação e a divisão público/privada dos A partir desses critérios são apresentados três regimes: liberal, conservador-corporativo e socialdemocrata.

No regime liberal, há um predomínio do mercado na proteção social. A desmercantilização é baixa e a atuação do Estado é residual e por isso são escassas as prestações universais. Os welfare states de tipo corporativistas são altamente estratificados, por darem mais proteção às categorias profissionais. Por serem de origem conservadora, oferecem em licenças maternidade/parentais em detrimento de uma maior oferta de serviços públicos de cuidados, logo a família tem um peso grande na provisão do bem-estar. Por último, o regime social democrata apresenta baixa estratificação – um leque grande de políticas protetivas é oferecido pelo estado de forma universal.

Quadro 4: Regimes de welfare, segundo Esping-Andersen (1990)

	Liberal	Corporativista	Social Democrata
Provisão	Mercado	Família	Estado
Estratificação	Dual ¹⁹	Alta	Baixa
Desmercantilização	Baixa	Média	Alta

Fonte: A autora

Barrientos (2004) afirma que a abordagem dos regimes de welfare de Esping-Andersen, estendida para a América Latina, pode ajudar a compreender as reformas pelas quais passaram a proteção social na região. Inicialmente, Barrientos (2004) classifica o welfare latino-americano anterior às reformas privatizantes como conservador-informal. Esse

¹⁹ A proteção pública fornecida pelo mercado para os que podem pagar, em contraposição à proteção pública oferecida para os pobres – que estigmatiza e pune seus beneficiários – promove o que Esping-Andersen (1990) chama de “dualismo social”.

regime de welfare era similar aos regimes conservadores que Esping-Andersen associava aos países do sul da Europa. Suas principais características na região eram a estratificação dos sistemas de seguros sociais e a proteção ao emprego formal. Os trabalhadores informais estavam excluídos desse regime, tendo que recorrer à família e ao mercado de trabalho como formas de proteção social²⁰

As reformas nos esquemas de seguridade social, conforme descritas por Mesa-Lago (2004), remodelaram o *welfare mix*, diminuindo o tamanho da proteção ao emprego e substituindo o seguro social – solidário e com regime de financiamento por repartição – por seguros privados baseados na poupança individual – esquemas privados ou mix público-privado com regime de capitalização individual. Com a destruição das principais características do regime conservador, o novo regime emergente passa ser o liberal-informal (BARRIENTOS, 2004).

Segundo Barrientos (2004), as mudanças de fundo estruturais nas instituições econômicas e sociais na América Latina são um raro exemplo de mudança nos regimes de welfare. A resiliência que Esping-Andersen observou nos regimes de welfare nos países desenvolvidos não é percebida na região. Ainda segundo o autor, essa mudança de regime pode ser explicada por questões de economia política associadas com a mudança no modelo de desenvolvimento, que se baseava na substituição de importações e passou a se orientar para a exportação, o que fortaleceu o autoritarismo e enfraqueceu os atores que se opunham às reformas.

Barrientos (2004) considera negativos os resultados das reformas, com altas e persistentes taxas de desemprego, de desigualdade de renda – inclusive da renda do trabalho – e de pobreza. Assim, o autor conclui que a mudança no regime de welfare resultou em um aumento do risco social.

É nesse contexto das reformas, com aumento do risco social e desmonte de uma proteção social que já não era universal que surgem na América Latina os programas de transferência de renda condicionada (PTCs). Com o objetivo de combater a pobreza, esses programas tornam-se quase um substituto da proteção social, uma importante ferramenta de proteção social (TEIXEIRA et al., 2011; ALVIM, 2011). A discussão sobre esses programas será feita no capítulo 3.

²⁰ Cabe ressaltar a especificidade do caso brasileiro que na Constituição Federal de 1988 rompeu com a noção de cobertura da seguridade social apenas para aqueles que estivessem inseridos no mercado formal de trabalho e afrouxou os vínculos entre contribuições e benefícios, apontando para uma ampliação da cidadania e universalização da cobertura (FLEURY, 2004)

2. A pobreza como categoria de análise social

Esse capítulo irá tratar dos deslocamentos da questão social no século XX, visando explicar como a pobreza virou uma categoria central nas políticas sociais. Na América Latina, há um deslocamento de questão social na região na década de 1990 da categoria de marginalidade para a de pobreza. Além disso, a forte influência das recomendações dos organismos internacionais, como BM e UNICEF, colaborou para a promoção de políticas sociais especialmente voltadas para os pobres.

A pobreza é um fenômeno antigo, mas passou a ser percebida como questão social após a Revolução Industrial e as drásticas mudanças que lançaram os trabalhadores urbanos na pobreza, sem que o novo sistema de assalariamento pudesse protegê-los contra o pauperismo. Apesar de a pobreza existir nas sociedades pré-capitalistas, a deflagração do pauperismo, causada pelas condições de miséria do proletariado, ameaçava a coesão das sociedades industriais de uma forma nunca antes vista, convertendo-se, então na chamada *questão social* (CASTEL, 2012).

O sucesso das políticas de proteção social iniciadas já no fim do séc. XIX e consolidadas no pós-guerra levaram a extinção virtual da pobreza como questão social, ou seja, como núcleo central das políticas sociais nos países desenvolvidos. Porém, em meados da década de 1970, o declínio das políticas econômicas keynesianas e o enfraquecimento do poder dos trabalhadores na relação capital-trabalho levaram a uma discussão sobre o surgimento de uma nova questão social, que se manifestava como desemprego e exclusão²¹. Na América Latina, essas questões parecem ter sido invertidas. Se até meados dos anos 1980, a exclusão era a categoria que dominava o debate sobre a questão social, nos anos 1990, por influência dos organismos internacionais, a pobreza passou a ocupar o centro das atenções nesse debate (LAVINAS, 2002, UGÁ, 2008).

A partir desse panorama, esse capítulo irá analisar as metamorfoses da questão social – como proposto por Castel (2013) – nos países desenvolvidos e na América Latina. Serão apresentados os debates acadêmicos das categorias de pobreza e exclusão, manifestações da questão social em espaços e tempos diferentes. Em seguida apresentaremos a centralidade da categoria de pobreza para as políticas públicas e como e partir de quando os organismos internacionais se apropriam dele, substituindo o debate acadêmico.

O objetivo é discutir a centralidade da pobreza como questão social na América Latina

²¹ Ver, por exemplo, Rosanvallon (1998).

na atualidade, analisando como os organismos internacionais, notadamente o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o BM, contribuíram para esse fenômeno, que se reflete nas políticas públicas adotadas em todo o continente, em especial as políticas de transferência de renda condicionadas.

2.1 O que é “questão social”?

A questão social se enuncia de diferentes formas ao longo da história. Inaugurada como questão recorrente na agenda pública no séc. XIX, estava associada ao pauperismo dos trabalhadores assalariados, que eram ao mesmo tempo agentes e vítimas da revolução industrial. Ao longo do séc. XX transformações profundas tornaram o trabalho remunerado a base da sociedade contemporânea, a que Castel (2013). chama de sociedade salarial. Com o fim da era dourada²², a questão social encontrou sua representação no desemprego e na exclusão. Essa seção mostrará como surge a questão social e como ela é vista hoje na América Latina.

O termo *questão social* surgiu na década de 1830, e pode ser definido como:

“uma aporia fundamental, sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura. É um desafio que interroga, põe em questão a capacidade de uma sociedade (o que, em termos políticos, se chama uma nação) para existir como um conjunto ligado por relações de interdependência” (CASTEL, 2013; p. 30).

Segundo Castel (2013) o social emerge como questão quando a esfera política se separa do sistema econômico. Esse hiato se deu nos primeiros anos da revolução industrial. É claro que o social, definido como um conjunto de relações que não se inserem nem na lógica política nem na lógica econômica, já existia nas sociedades pré-capitalistas. O que levou à “descoberta do social” foi a possibilidade de sua fratura, isto é, o risco de ruptura da coesão da sociedade. Risco esse que se dava justamente pelas profundas transformações por que passaram as sociedades recém industrializadas.

A imagem do hiato sugerida por Castel foi trabalhada também por Polanyi (2012), por meio do conceito de *embeddedness*. Segundo Polanyi, o termo se refere ao grau em que a atividade econômica é regulada por instituições não-econômicas. No auge do capitalismo, parafraseando a imagem de Walter Benjamim (1989), houve o descolamento entre a economia e as demais esferas da vida social. Em outras palavras, nas sociedades capitalistas do século

²²Referência aos chamados 30 anos gloriosos do capitalismo, ou era dourada, entre 1945 e 1975, em que o crescimento econômico esteve aliado à expansão da justiça social. Ver Rosanvallon (1998).

XIX, a economia estava apartada das esferas política, cultural e religiosa. Assim, a economia passou a ser (des)regulada segundo seus próprios princípios, e uma manifestação desse fenômeno era o *laissez-faire*, o liberalismo que não encontrava regulação em nenhuma outra esfera que não a econômica. Esse hiato, ou *disembeddedness*, alçou tanto o social quanto o econômico em esferas autônomas, evidenciando o risco de ruptura social.

É nesse contexto que emerge a questão social, enunciada após o surgimento do trabalho assalariado e inaugurada pelo pauperismo, no nascer da sociedade industrial. Porém, como afirma Castel (2013) é importante ressaltar que o social (e o pauperismo) já existia antes da sua “descoberta”. Contudo, a pobreza, tratada por meio da Lei das Pobres, surgida no século XVII, não era um fenômeno tão generalizado a ponto de colocar a coesão daquela sociedade em risco, como ocorreu após a revolução industrial.

O saldo da questão social no fim do séc. XIX era o seguinte: massas de trabalhadores industriais que não conseguiam tirar seu sustento do salário juntavam-se aos desvalidos e “vagabundos” que não conseguiam trabalho – fosse por motivos de doença, idade ou não conseguir se empregar. O cerne da questão, portanto, era que o trabalho assalariado não conseguia defender os trabalhadores da pobreza, ou seja, a inserção no “mercado de trabalho” não era um antídoto contra a pobreza.

O advento da sociedade securitária, na qual os riscos ligados ao trabalho estariam cobertos por seguros sociais e posteriormente, pela seguridade social, logrou neutralizar essa questão social. Segundo Rosanvallon (1998), a questão do pauperismo foi quase completamente resolvida ao longo do séc. XX, quando os dividendos do crescimento, as conquistas sociais e o desenvolvimento do Estado Providência permitiram a transformação profunda da condição do proletário. (ROSANVALLON, 1998). Durante os trinta anos gloriosos do Estado Providência (1945-1975), o ideal de uma sociedade onde os indivíduos estariam protegidos contra os riscos sociais foi possível.

Entretanto, o declínio da condição salarial lança uma nova questão social, que é, como sugere Rosanvallon (1998), a emergência dos efeitos sociais negativos decorrentes da globalização e da financeirização da economia, da reestruturação produtiva, do enfraquecimento do mundo do trabalho e da adoção de políticas neoliberais. O fim da era de ouro do Estado Providência, marcado pelo aumento do desemprego e o surgimento de novas formas de pobreza edita uma nova questão social. Diferente das questões do passado, suas principais manifestações são a exclusão e o desemprego (ROSANVALLON, 1998).

Em que pese o fato da importância das análises sobre as manifestações da questão social, considero que a contribuição de Castel (2013) sobre a sua metamorfose pode ser mais

profícua para essa dissertação. Inclusive devido ao fato de que os processos descritos por esse autor e por Rosanvallon não se deram da mesma forma na América Latina, recorte escolhido para esse estudo.

Compreender as metamorfoses da questão social é compreender as transformações históricas por que passam essa questão, evidenciando o que comportam de permanente e de novo (CASTEL, 2013). Se na Europa do séc. XIX o trabalhador assalariado se encontrava em situação de desfiliação social, no século seguinte o assalariamento era a expressão de inclusão e cidadania. Por outro lado, a nova questão social, analisada por Castel e Rosanvallon, que emerge no fim do século XX traz o desemprego como sua manifestação principal. Ou seja, as zonas de instabilidade e isolamento social são hoje completamente distintas do que eram no passado.

Entretanto, é importante notar que, apesar dessa mudança, as populações que ocupam as zonas de instabilidade, ocupam posições homólogas na estrutura social e o processo pelos quais elas entram nessas zonas também são comparáveis (CASTEL, 2013).

A reflexão dos autores apresentados sobre a questão social perpassa a questão do trabalho. O trabalho não deve ser pensado “enquanto relação técnica de produção, mas como suporte privilegiado de inscrição da estrutura social” (CASTEL, 2013). Segundo o autor, isso se justifica pois há forte correlação entre o lugar ocupado na divisão social do trabalho e a participação nas redes de sociabilidade e sistemas de proteção. Assim, a inserção no mundo do trabalho estável garante ao indivíduo sua inscrição em zonas de coesão social. Por outro lado, aquele que não participa de nenhuma atividade produtiva, encontra-se em isolamento, excluído ou desfiliado.

O trabalho assalariado, além de encontrar posição central na estruturação social, está ligado à produção, que é base do capitalismo. Assim, se a inserção ou não no mundo do trabalho é que gera a questão social e se o trabalho está ligado ao modo de produção capitalista, as questões sociais se darão de forma distintas conforme o capitalismo se desenvolveu naquela região. Isso exposto, iremos analisar agora as interpretações da questão social na França e na América Latina.

2.2 Questão social na América Latina: da marginalidade à pobreza

As maneiras de conceber o mundo social traduzem realidades sociológicas diferentes e tradições intelectuais e políticas distintas. Na América Latina, a marginalidade foi o conceito pelo qual se designou o fenômeno de diferenciação social e espacial durante a maior parte do

séc. XX, surgindo como categoria de estudo na década de 1950. Retrata as previsões frustradas de uma absorção das populações da periferia das grandes cidades pelo sistema de produção industrial. Essa categoria permanece no debate acadêmico até os anos 1990/2000, quando dá lugar ao conceito de pobreza (LAVINAS, 2002; UGÁ, 2008).

O debate a respeito do conceito de pobreza segue, na América Latina, uma trajetória própria, diferente das apresentadas na Europa e nos Estados Unidos. Como as formas de concepção do mundo social traduzem realidades sociológicas diferentes e tradições intelectuais e políticas distintas, a imagem da pobreza urbana dá lugar a três categorias distintas – exclusão, na França, *underclass*, nos EUA, e marginalidade na América Latina – que se referem a três configurações espaciais – dentro/fora, alto/baixo e centro/periferia respectivamente (FASSIN, 1996).

Assim, na América Latina, a marginalidade foi a forma como se designa o fenômeno de diferenciação social e espacial a partir dos 1950. Isso se explica pelo fato de que a década de 1950 foi um período de intensa industrialização e urbanização e a representação da pobreza urbana estava relacionada a essas questões. Porém, antes de o conceito de marginalidade dominar o debate acadêmico, uma outra imagem era associada aos pobres. Nessa fase, que ocorre na virada do século XIX para o XX, o pobre era associado à figura do não-trabalho, à vagabundagem, àquele que resistia ao assalariamento. Estar fora do mundo do trabalho era o que levava a essa condição. Nessa representação, ser pobre aparece como uma auto exclusão do padrão dominante de inclusão, como se fosse dada a todos a opção pelo trabalho (LAVINAS, 2002). A pobreza, então, trazia a ideia de exclusão como não pertencimento, no caso, não pertencimento ao mundo do trabalho.

Em um segundo momento, que se iniciou a partir da década de 1950 e se estendeu até a década de 1960, período áureo do desenvolvimentismo, a questão central da discussão girava sobre o conceito de marginalidade. A teoria da modernização – e seus desdobramentos enquanto “teoria da marginalidade” (UGÁ, 2009) – traz um enfoque para a questão social, representada como marginalidade. Essa teoria nasce no auge do desenvolvimentismo, período em que a América Latina passava por uma intensa industrialização. Dessa forma o esforço da teoria da modernização buscava refletir sobre os impactos desse processo.

A referida teoria era influenciada pelo funcionalismo, cujos pressupostos buscavam explicar o funcionamento de uma sociedade por meio da ideia de um sistema, cujas partes devem funcionar em harmonia (UGÁ, 2008). Assim, a teoria da modernização defendia que a marginalidade era fruto do desajuste de um sistema em transformação, decorrentes do processo de industrialização e urbanização. Junto com a ideia de desajuste – e decorrente dela

– a teoria da modernização afirmava que a sociedade era marcada por dualismos, ou seja, a convivência de opostos: campo-cidade, atraso-avanço, tradicional-moderno. Essa interpretação encontrava influência no pensamento cepalino – notadamente o dualismo e sua visão sobre a industrialização tardia e teoria da dependência.

Segundo Kowarick (1975 *apud* UGÁ 2008), a marginalidade era inerente aos sistemas capitalistas surgidos nos países periféricos, que ao adotarem o regime de substituição de importações formam um mercado de trabalho dual. De um lado haveria o mercado de trabalho formal, no qual atuava a nova classe trabalhadora, portadora da modernização. De outro, uma massa de excluídos, que ficavam a margem do sistema econômico.

Para essa teoria, a marginalidade se relacionava diretamente com a noção de modernização. Isso ocorria devido ao caráter assincrônico e desigual do processo de transição, que gerava a “coexistência de instituições, valores, atitudes, modelos de comportamento, estruturas parciais, grupos ou categorias sociais, regiões no interior de um país, que nos mesmo lapso alcançavam diferentes graus de modernização e desenvolvimento” (GERMANI, 1973, APUD UGÁ, 2008, p. 86).

Desse modo, tornavam-se marginais os grupos sociais que se encontravam em atraso em relação ao polo oposto, que representava a modernidade e o avanço. Contudo, dentro da perspectiva dessa teoria, a marginalidade era um fenômeno transitório, que perduraria enquanto a modernização não se completasse. Os desajustes, a persistência do tradicional e do marginal, seriam assimilados pelo próprio processo de modernização (KOWARICK, 1975).

A matriz teórica representada pela teoria da modernização perdurou até os anos 1970. Nela os pobres eram identificados como aqueles indivíduos que permaneciam no setor informal, onde predominavam os setores tradicionais e atrasados. Esses indivíduos pobres não tinham o comportamento das classes urbanas modernas e, por isso, não conseguiam romper com a pobreza.

A partir de meados dos anos 1970, essa teoria começa a ser questionada. Surge uma nova interpretação para o fenômeno da marginalidade. Francisco de Oliveira²³ (2003) apresenta a sua crítica a razão dualista em uma abordagem marxista, iniciando-se pelas categorias de análise utilizadas pelos dualistas:

²³ O ensaio “Crítica à razão dualista” foi publicado pela primeira vez em 1973, pela Revista de Estudos Brasileiros, do Cebrap.

A dualidade reconciliava o suposto rigor científico das análises com a consciência moral, levando a proposições reformistas. A bem da verdade, deve-se reconhecer que o fenômeno assinalado foi muito mais frequente e intenso entre economistas que entre outros cientistas sociais: sociólogos, cientistas políticos e também filósofos conseguiram escapar ainda que parcialmente, à tentação dualista, mantendo, como eixos centrais da interpretação, categorias como “sistema econômico”, “modo de produção”, “classes sociais”, “exploração”, “dominação”. Mas, ainda assim, o prestígio dos economistas penetrou largamente as outras ciências sociais, que se tornaram quase caudatárias: “sociedade moderna” - “sociedade tradicional”, por exemplo, é um binômio que, deitando raízes no modelo dualista, conduziu boa parte dos esforços na sociologia e na ciência política a uma espécie de “beco sem saída” rostowiano.” (OLIVEIRA, 2003, p 31)²⁴.

Assim, Oliveira rebate a tese de que a marginalidade era causada por um desajuste na integração produtiva dos trabalhadores. A exclusão era estruturante do capitalismo latino americano, ao contrário do que ocorria na Europa e nos EUA, e por isso não era transitória. A pobreza seria consequência dessa exclusão.

“[...] a pobreza passa a ser entendida não como reflexo da exclusão do mercado de trabalho, porém como expressão de um certo tipo de vínculo, de uma inserção precária, débil, instável, qualificativos semelhantes em gênero, número e grau aos empregados por Lenoir para descrever o fenômeno da nova pobreza no caso francês. Nessa terceira fase, segundo periodização de Valladares, o pobre se transforma no trabalhador cuja renda não lhe permite viver dignamente, cujo status de trabalhador é constantemente questionado.” (LAVINAS, 2002, p, 43).

O trabalho de Pastore et al. (1983), apresenta dados estatísticos sobre a contagem dos pobres, que vai ao encontro da análise de Oliveira: a pobreza incidia também sobre os trabalhadores, inclusive do setor formal. Assim, a contagem dos pobres vem reforçar o argumento central da tese apresentada por Oliveira: a incidência da marginalidade ocorria majoritariamente entre a classe trabalhadora.

Apesar da confirmação da teoria dual, a contagem dos pobres representou uma inflexão no debate sobre a pobreza, até então marcado pela categoria de marginalidade. Amparadas em metodologias difundidas pelos organismos internacionais, como as linhas de pobreza. As estatísticas sobre a pobreza levaram à focalização das ações do Estado com objetivo de combater esse fenômeno (LAVINAS, 2002).

É importante notar que a ideia da existência de trabalhadores pobres surge ao mesmo tempo na América Latina e na Europa e nos EUA. A diferença era o fato de que nos países desenvolvidos o empobrecimento da classe trabalhadora se deu por conta da flexibilização das leis trabalhistas e da globalização, o que gerou a precarização dos empregos. Ao passo que na América Latina a condição de pobreza da classe trabalhadora era estruturante dessa sociedade.

²⁴ A “Crítica à Razão Dualista” foi publicada originalmente em 1972, pela Revista Novos Estudos do CEBRAP.

2.3 Pobreza como categoria operacional

A emergência da pobreza como questão social é um fato relativamente recente, apesar do uso comum dessa categoria. O que fez com que a pobreza passasse ao centro da discussão sobre o social? Por que os organismos internacionais passaram a enfatizar tanto a necessidade de um mundo sem pobreza?

Como exposto anteriormente, as categorias que dominavam o debate sobre a questão social na América Latina giravam em torno da marginalidade e da exclusão. Esse debate acadêmico era crítico ao processo de formação econômica da América Latina e envolvia um diálogo entre a teoria da marginalização e o pensamento marxista. A pobreza é alçada a questão social no final dos anos 1980 e 1990. Nesse momento há um aprofundamento da globalização e a difusão do pensamento neoliberal e, conseqüentemente um esvaziamento do espaço da crítica ao capitalismo e às formas pelas quais ele produz desigualdades e pobreza (UGÁ, 2008).

É também no fim dos anos 1980 que a relação dos países latino-americanos com as instituições financeiras internacionais (IFIs) passa a se estreitar. As relações entre os países da região e as essas instituições são antigas – datam da década de 1940 – mas é a partir da década de 1980 que elas se tornam mais influentes, especialmente o BM e o FMI (UGÁ, 2008). Isso ocorreu em função da crise da dívida, que levou os países a recorrerem aos empréstimos das IFIs, para aliviarem a situação da sua balança de pagamentos e renegociarem as suas dívidas externas. A influência das IFIs se dava diretamente por meio de condicionalidades, nas quais eram impostas condições para a concessão de empréstimos, ou de forma indireta, a partir de sua influência ideológica e suas recomendações políticas.

Essas instituições encamparam a questão do alívio ou erradicação da pobreza como prioritária nas intervenções públicas, alçando a questão social a uma categoria meramente operativa. Esse enfoque operativo passa a predominar a partir dos anos 1990, priorizando o debate sobre a questão da pobreza em detrimento do debate conceitual que predominava na América Latina. O debate acadêmico dos conceitos de marginalidade e exclusão foi deixado de lado em favor de um enfoque difundido por organismos internacionais, como o BM e a Cepal. Duas grandes mudanças marcam essa mudança de paradigma.

Uma das características do enfoque operativo sobre a pobreza era estabelecer critérios para separar os pobres dos não-pobres e, dessa forma, contá-los. Ou seja, havia uma preocupação metodológica com a classificação e contagem dos pobres. O debate sociológico sobre as causas da pobreza perde força para esse novo enfoque numérico.

Para o BM, pobreza não seria um problema distributivo – a ser combatido com políticas macroeconômicas –, e sim resultado de uma utilização ineficiente dos recursos produtivos (LAVINAS 2002), inclusive do recurso mais abundante entre os pobres – o trabalho (WORLD BANK, 1990).

A variedade crescente dos processos pelos quais os indivíduos experimentam a exclusão social não pode obscurecer o fato de que existem fatores comuns a todos esses processos, que devem apontar para uma solução comum a essa questão (LO VUOLO, 1999; CASTEL, 2013). O conceito de pobreza multidimensional, usado pelo BM no RDM de 2000-2001, é ilustrativo de como as IFIs endereçam soluções específicas para manifestações específicas da pobreza.

O objetivo do conceito de pobreza multidimensional, segundo o discurso do BM, é justamente mapear essa variedade de processos que levam os indivíduos à pobreza, os chamados riscos sociais, para que se possa pensar em políticas específicas para cada desses processos. O resultado são um conjunto de recomendações atomizadas, independentes entre si, e extremamente focalizados.

O quadro de políticas de combate à pobreza apresentado pelo BM passa longe do que foi praticado com sucesso nos Estados de Bem-Estar europeus: políticas macroeconômicas robustas, universalização de um sistema de seguridade social com ampla cobertura e redistribuição de renda. Em vez disso, o BM propõe ações como distribuição de alimentos, etc. focalizados nos mais pobres entre os pobres.

LoVuolo et al. (1999) indicam como esse tipo de política extremamente focalizada pode ser inócua. Segundo os autores, o campo dessas políticas não deveria se limitar exclusivamente a programas isolados que limitam seu escopo de ação ao direcionamento de grupos específicos pré-identificados como pobres, como recomendavam os organismos internacionais. Ainda de acordo com os autores, a pobreza é notoriamente mais baixa quando o sistema de políticas públicas é organizado com base em instituições de acesso mais universal e onde a despesa total com fins sociais é maior.

2.4 Conceituando pobreza

Em uma noção absoluta, pobreza é definida como falta de renda ou pouca renda. Uma análise mais criteriosa define a pobreza como um estado de carência ou privação, que pode ameaçar a própria existência do indivíduo. As vertentes nutricionistas do início do século XX estabelecem que pobre é aquele que não alcança um padrão de subsistência mínimo, baseado

na ingestão diária de uma quantidade mínima de calorias.

Segundo essa concepção, pobreza e fome seriam dois fenômenos que se confundem, pois as necessidades humanas estavam limitadas às necessidades físicas, e o aspecto social é desconsiderado. Assim, a noção de pobreza absoluta, ligada à falta de acesso a condições de vida abaixo do mínimo fisicamente adequado, aproxima-se mais de um conceito biológico do que social (KERSTENETZKY, 2000). Apesar de ter sido a primeira abordagem de pobreza a surgir do debate acadêmico, ainda hoje esse enfoque prevalece na definição de pobreza absoluta, ou indigência.

A definição de pobreza como insuficiência de renda é a primeira e mais imediata noção desse fenômeno social, aparecendo já em 1901, no estudo *Poverty: a study of town life*, de Rowntree (1902), que se filiava à vertente nutricionista (LAVINAS, 2002). Nessa pesquisa, Rowntree definia como pobres aquelas famílias cuja renda total não era suficiente para garantir o mínimo necessário para a manutenção eficiente de suas condições físicas.

A noção de necessidades insatisfeitas pressupõe que o estabelecimento de um padrão mínimo de vida a ser atingido. Estaria embutida nessa a ideia de carência, que constituiria o direito a ser atendido pela assistência pública (LAVINAS, 2002). Assim, estabelecer um valor para o padrão mínimo seria crucial para a identificação dos pobres, o público-alvo da política de assistência. Dessa forma surge a linha de pobreza como forma de separar os pobres dos não-pobres.

Essa medição pode se dar de forma relativamente simples. Estabelece-se um valor mínimo de subsistência, aplicando uma escala de equivalências, e as famílias – unidade de observação do fenômeno da pobreza – que tivesse renda abaixo da linha seriam consideradas pobres.

Para calcular a renda adequada em função do tamanho das famílias, estabelece-se uma escala de equivalências. Como lembra Atinkson (1996), até meados da década de 1990, predominava a escala Oxford, que definia o adulto chefe de família como membro de referência um unidade de consumo (coeficiente 1), os demais adultos como 0,7 e as crianças com menos de 14 anos, 0,5 unidades de consumo. O orçamento familiar necessário era, portanto, calculado segundo a composição familiar, aplicando a cada membro um coeficiente de consumo. (LAVINAS, 2002, p. 35).

Como contraponto à categoria de pobreza absoluta, Peter Townsend (1993) propõe o conceito de pobreza relativa. Essa categoria passa a figurar como medida para classificar a posição social do pobre em relação ao padrão médio. Assim, pobre é aquele que se situa abaixo de um padrão médio, e não absoluto, como no paradigma anterior. Além disso, a pobreza relativa mede não apenas a insuficiência de renda, mas também o acesso a bens e

serviços. A ampliação do enfoque trouxe a noção de exclusão dos modos de vida.

Um enfoque das necessidades básicas, mais abrangente, surge para ampliar a noção limitada de pobreza apresentada pela vertente nutricionista, redefinindo tanto o conceito de “necessidades”, quanto o de “básico” (LAVINAS, 2002). Assim, a pobreza passa a ser vista como um fenômeno relativo, e não mais absoluto. Townsend (1993) usa a definição da OIT para esclarecer os fundamentos da abordagem das necessidades básicas, que leva em consideração um consumo mínimo por família, tanto em relação à alimentação quanto ao acesso a bens como vestuário e mobiliário e a serviços públicos, como saneamento, saúde, educação, transporte e cultura.

First, they include certain minimum requirements of a family for private consumption: adequate food, shelter and clothing, as well as certain household furniture and equipment. Second, they include essential services provided by and for the community at large, such as safe drinking water, sanitation, public transport and health, education and cultural facilities... The concept of basic needs should be placed within a context of a nation's overall economic and social development. In no circumstances should it be taken to mean merely the minimum necessary for subsistence; it should be placed within a context of national independence, the dignity of individuals and peoples and their freedom to chart their destiny without hindrance.” (International Labour Office 1976: 24–5, *apud* TOWNSEND, 1993).

A noção de pobreza relativa inaugura uma nova maneira de medir a pobreza. Uma medida que considerava linha de pobreza como metade da renda mediana começou a ser adotada na década de 1960 e depois esse limite subiu para 2/3 da renda (LAVINAS, 2002; SMEEDING, 2016).

Apesar de terem abrangências diferentes, tanto a categoria de pobreza absoluta quando de relativa se utilizavam de linhas de pobreza para separar os pobres dos não-pobres a partir de definições dos níveis de carência. Por essa razão a medição da pobreza é crucial para a política pública, pois é a partir dela que se estabelece o seu público-alvo. Nos últimos anos houve o desenvolvimento de medidas e metas globais de redução da pobreza, através das quais uma combinação de micro dados e de diferentes medidas permite que o Banco Mundial e outros países estimem a pobreza no mundo (SMEEDING, 2017).

Atualmente o BM adota uma linha de pobreza absoluta fixada em US\$ 1,90 por pessoa, por dia, em dólares na paridade do poder de compra (PPC) de 2011²⁵. O BM justifica a escolha desse tipo de medida pois seu objetivo é medir a pobreza entre países, de forma comparável. O uso de uma linha de pobreza relativa é adotado por organismos como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Eurostat. A simplicidade dessa medida parece ir de encontro com concepções multidimensionais de

²⁵<http://blogs.worldbank.org/latinamerica/enriquecendo-o-conjunto-de-linhas-internacionais-de-pobreza>

pobreza, que ganham notoriedade a partir dos anos 2000.

Na esteira das abordagens da pobreza como um fenômeno social multidimensional, Amartya Sen é um autor que se destaca com sua *teoria das capacidades*. Para Amartya Sen, ter um conjunto de capacidades e os meios para efetivá-las é tão importante quanto ter suas necessidades básicas atendidas.

“(...) [o] "enfoque da capacidade", concebe a vida humana como um conjunto de "atividades" e de "modos de ser" que poderemos denominar "efetivações" (*functionings*) — e relaciona o julgamento sobre a qualidade da vida à avaliação da capacidade de funcionar ou de desempenhar funções. (...) O conjunto de capacidades representa a liberdade pessoal de realizar várias combinações de efetivações. Se a liberdade é intrinsecamente importante, as combinações disponíveis para a escolha são todas relevantes para se avaliar o que é vantajoso para uma pessoa, mesmo que ele ou ela escolha apenas uma alternativa. Nessa perspectiva, a escolha é, em si mesma, uma característica valiosa da vida de uma pessoa.” (SEN, 1993)

Para Sen, mais relevante do que atingir um nível de renda, era que o indivíduo tivesse a liberdade para escolher a vida que desejaria levar. A teoria das capacidades centra sua análise na capacidade de mobilizar meios e habilidades para funcionar e agir, ao invés de se interessar unicamente pelos resultados obtidos. Assim, a pobreza para Sen é a destituição das habilidades e meios de agir necessários para alcançar um bem-estar, que não se traduziria unicamente em um nível pré-determinado de renda (LAVINAS, 2002).

Amartya Sen, com a teoria das capacidades e Deepa Narayan, por meio da sua pesquisa *Voices of the poor* (2000), foram referências importantes para a elaboração do Relatório do Desenvolvimento Mundial de 2000/2001. Esse relatório, baseado nos trabalhos desses autores, introduziu a pobreza multidimensional nas análises do BM como forma de atacar o fenômeno em suas diferentes manifestações.

2.5 O surgimento da preocupação com a pobreza entre os organismos internacionais

Nos anos 1980 o BM e o FMI estavam empenhados em difundir os ajustes estruturais, cujas ideias estavam em consonância com o Consenso de Washington (CW). A adoção de políticas neoliberais contidas no CW – de privatizações, diminuição do papel do Estado, desregulação, etc. – compunham as condicionalidades que os países aceitavam em troca dos empréstimos. Segundo Stiglitz, ex-vice-presidente do BM nos anos 2000 e crítico ao CW, muitas das condições que os países foram obrigados a aceitar ao tomarem os empréstimos nada tinham a ver com a crise (*apud* UGÁ, 2008; p. 121).

Ao FMI cabia a disseminação de propostas ligadas aos ajustes macroeconômicos, como controle da inflação, ajuste fiscal e equilíbrio da balança de pagamentos. O BM, por sua vez, centrou forças em recomendações de cunho estrutural: gastos do governo, políticas comerciais e instituições financeiras (STIGLITZ, 2002), assumindo o papel de formulador de recomendações políticas, destacando-se como ator político, uma “espécie de coordenador do desenvolvimento global” (UGÁ, 2008, p. 121).

Contudo, não é possível afirmar que a implementação de tais políticas tenha ocorrido exclusivamente por imposição dos organismos internacionais. É claro que a presença de condicionalidades nos empréstimos teve um papel fundamental na adoção de políticas liberalizantes, mas houve também adesão dos governos dos países latino-americanos ao caminho neoliberal, já que coalizões de poder comprometidas com a plataforma neoliberal ganharam sucessivas eleições na virada dos anos 1980 para os 1990 (PEREIRA, 2010b; UGÁ, 2008).

A preocupação com o social surgiu aos poucos em meio a agenda de ajuste estrutural, e se traduziu na luta contra a pobreza. Entretanto, se nos anos 1980 prevaleceu a agenda dos ajustes estruturais, mais voltada para questões econômicas, nas décadas seguintes a questão social emerge com maior força. O aumento do desemprego, a redução dos salários e a consequente piora das condições de vida das classes média e baixa, muitas vezes geradas pelos duros ajustes recomendados pelos organismos internacionais, impuseram uma mudança de agenda. Contudo isso se deu sem que a retórica sobre a pobreza pusesse em xeque os fundamentos ideológicos da agenda neoliberal.

“O enfoque orientado à pobreza terminou por impor em âmbito internacional, no bojo dos programas de ajustamento estrutural, uma maneira específica de se pensar e se fazer política social, baseada na separação teórica entre produção da pobreza e produção da riqueza e na noção de mínimos sociais” (PEREIRA, 2010b, p. 276).

A UNICEF foi o primeiro órgão a mostrar preocupação com a questão da pobreza (JOLLY, 1991). Com a recuperação econômica mostrando-se mais difícil de alcançar do que o esperado, o organismo chamou atenção para o fato de que a renda caía e as políticas sociais estavam sendo cortadas.

Richard Jolly (1991), um dos autores de *Adjustment with a human face*, documento lançado pela UNICEF em 1987, relata a primazia desse Fundo em identificar a piora nas condições de vida da população mais pobre e o subsequente esforço em mostrar para as instituições promotoras do ajuste estrutural, notadamente o BM e o FMI, a necessidade de tentar minimizar tais efeitos.

Segundo Jolly, em 1982, a UNICEF realizou um estudo sobre o impacto da recessão mundial nas condições de vida das crianças. Esse estudo lançou as bases do documento *Adjustment with a human face* (UNICEF, 1987) e concluiu que a recessão tinha efeitos piores para os pobres, mas essa tendência era evitável, podendo ser agravada ou amenizada de acordo com o conjunto de políticas que os países adotavam.

O contato entre o BM, o FMI e a ONU era comum, pois as instituições participavam da abertura da reunião do conselho de administração da ONU. Em 1984, o chefe da UNICEF declarou sua preocupação com as necessidades especiais das crianças e a possibilidade de se “fazer mais com menos” (JOLLY, 1991). O FMI concordou que o sério impacto humano da recessão era uma preocupação real, mas enfatizou a necessidade de distinguir claramente o impacto da recessão e da má administração dentro dos países em desenvolvimento do impacto direto das políticas de ajuste, que eles consideravam essencialmente positivo.

Ainda 1984, o UNICEF sugeriu que o FMI incluísse nos seus documentos a preocupação com a pobreza e a nutrição. O BM participou de reuniões posteriores, porém algumas divergências apareceram. A cooperação entre BM e FMI relativa ao ajuste já não era livre de discordâncias – apesar de o CW sugerir que sim – e a entrada das Nações Unidas dificultava ainda mais esse entendimento (JOLLY, 1991).

Em um entendimento possível, tanto o FMI quanto o UNICEF preferiram que qualquer envolvimento do UNICEF fosse feito a nível nacional, diretamente com o governo em questão. Se o governo desejasse defender a incorporação de nutrição, ou questões relativas à infância, na política de ajuste, o próprio governo deveria fazer essas representações diretamente ao FMI, baseando-se nos conselhos, experiência e estudos da UNICEF, quando disponíveis. Além disso, o FMI sugeriu informalmente que os países – Sri Lanka, Gana, Quênia e Brasil – em que a UNICEF poderia primeiro chamar a atenção, escolhida em parte porque pensava-se que o funcionário do FMI para esses países simpatizava com abordagens mais amplas que incorporassem preocupações humanas (JOLLY, 1991).

Entre os países indicados pelo FMI, o caso de Gana foi paradigmático, segundo Jolly (1991). Gana iniciou o ajuste econômico no início dos anos 1980, junto ao BM, por iniciativa própria. O ajuste pioneiro foi considerado bem-sucedido, porém a crise econômica e uma longa seca dobraram os casos de desnutrição infantil. O envolvimento do UNICEF nos estudos sobre o país levou à criação do Programa de Ação para Mitigar os Custos Sociais do Ajuste (PAMSCAD), que surgiu de um esforço interinstitucional em Gana para planejar o uso da ajuda alimentar em apoio à nutrição e outras medidas focadas nas pessoas como parte do

ajuste. Esse programa foi uma iniciativa conjunta do UNICEF, da OIT e do Programa Mundial de Alimentos (PMA, também da ONU) e integrava uma iniciativa mais ampla do BM. O PAMSCAD tinha como objetivo ter um rápido desembolso, ser politicamente popular, focalizado na pobreza e administrativamente barato. Contudo, os resultados não foram os esperados, tendo atingido bons resultados, porém tardios e de curto alcance (ibidem).

Segundo Jolly alguns fatos explicam a preocupação inicial do UNICEF com as dimensões humanas do ajuste. Primeiramente, ao contrário das IFIs, que têm seu pessoal composto em grande parte por economistas e trabalham com o paradigma da economia neoclássica, as organizações da ONU tem um paradigma mais eclético e multidisciplinar. No caso do UNICEF, a influência do pensamento multidisciplinar e das opiniões dos países em desenvolvimento parece ser ainda maior, pois a sua equipe é geograficamente descentralizada trabalhando diretamente nos países clientes e a maioria dos seus programas conta com alto grau de participação das comunidades.

Apesar de o UNICEF ter sido a instituição pioneira a levantar a importância da questão humanitária dentro das políticas de ajuste, o Fundo não alegava que a deterioração da situação humana era o resultado de políticas de ajuste, ou que algum ajuste não era necessário na maioria dos casos. Avaliava, então que a principal causa das pressões econômicas sobre a situação humana na maioria dos países afetados era a situação econômica geral, e não a política de ajuste. Isso, contudo, não justificava a sua inadequação em termos humanitários. O agravamento das condições sociais merecia ações imediatas. Assim, esse órgão pressionou para que as ações de redução da pobreza fossem incorporadas nos objetivos e conteúdo dos programas de ajustamento estrutural. O que veio a acontecer no início da década de 1990, como será visto nas próximas seções.

2.6 O Banco Mundial e a ideia de combate à pobreza

O BM começou sua política de ataque à pobreza na década de 1960, sob a direção de Robert McNamara. McNamara havia sido Secretário de Defesa dos EUA nos governos Kennedy e Johnson, tendo tido um papel de destaque na Guerra do Vietnã. A marca mais forte da gestão de McNamara à frente do BM era a conexão entre segurança e desenvolvimento. Isso se explicava pelo seu reconhecimento do fracasso da via militar no conflito com o Vietnã. Dentro dessa concepção, seria necessário garantir a segurança também por meio do crescimento econômico, melhoria dos indicadores sociais e redução das

desigualdades. Assim, a pobreza seria uma ameaça à ordem social e política tão grande quanto a ameaça militar (PEREIRA, 2010b).

Segundo Pereira (2010b), três fatores explicam a incorporação dessa nova frente de atuação do BM. Primeiramente, a macropolítica da Guerra Fria, que foi essencial para o surgimento do enfoque orientado à pobreza. As novas estratégias do BM, após a derrota norte-americana no Vietnã, tinham no campesinato o fiel da balança: seria ele que daria a estabilidade ao sistema. Em segundo lugar, o questionamento do paradigma dominante do “efeito derrame”²⁶, nos anos 1970, levanta a hipótese de que o crescimento econômico não era suficiente para garantir o fim da pobreza, trazendo a necessidade da sua superação. Por último, a mudança das políticas dos EUA de ajuda externa ao desenvolvimento, pautada pela ideia de atendimento às necessidades humanas básicas, pela redução da pobreza extrema e o aumento da produtividade de pequenos agricultores.

As definições de pobreza relativa e absoluta, em meados dos anos 1970, foram essenciais, como categoria de análise, para dar operacionalidade ao enfoque orientado à pobreza (PEREIRA, 2010b). O BM passou a usar essas categorias para identificar focos de pobres no meio rural, e a partir daí propor projetos de desenvolvimento rural e aumento da produtividade de pequenos agricultores.

Assim, o BM não mencionava a discussão sobre desigualdade de renda, trazendo para o primeiro plano a necessidade de se aumentar a renda dos pobres. Esse novo enfoque representou uma revisão lateral do paradigma do “efeito derrame”, pois afirmava que crescimento econômico e redução da pobreza não eram incompatíveis, mas para isso, o investimento público deveria ser direcionado para o combate à pobreza.

Essa recomendação estava presente no livro *Redistribuição com crescimento*, de Hollis Chenery, de 1976, que apesar do título não apresentava uma proposta de redistribuição real, e sim um redirecionamento dos gastos para o combate à pobreza. Esse livro foi fundamental para o estabelecimento da “pobretologia” e a institucionalização do combate à pobreza no BM.

“De todo modo, o livro serviu para dar suporte a uma espécie de ‘pobretologia’ imposição da pobreza como unidade de análise, parâmetro legítimo e foco obrigatório para toda e qualquer iniciativa no âmbito da assistência ao desenvolvimento. A institucionalização da redução da pobreza como parte da agenda

²⁶ O “efeito derrame” era uma das coordenadas intelectuais predominavam entre os economistas do BM e baseava-se na crença de que “a distribuição de renda se concentrava nos estágios iniciais do ciclo econômico e se desconcentrava nos estágios finais, de tal maneira que, após uma fase ascendente e sustentada de crescimento econômico, ocorreria o “efeito derrame” (trickledown), isto é, o gotejamento gradual da renda para os estratos mais baixos da estrutura social” (PEREIRA, 2016, p 241-242).

internacional esteve diretamente ligada ao envolvimento cada vez maior do Banco Mundial, a partir dos anos setenta, em pesquisa (em particular, análises de inputs-outputs e de custo-benefício), produção, compilação e disseminação de dados” (PEREIRA, 2010b, p. 267).

Com a crise dos anos 1980, a pobretologia sai de cena e dá espaço para uma nova agenda de empréstimos, conhecidos como os ajustamentos estruturais. Os empréstimos de ajustamento estrutural tinham por objetivo equilibrar o déficit da balança de pagamentos principalmente dos países importadores de petróleo. Esses empréstimos eram acompanhados de um programa de estabilização proposto pelo FMI, que previam a realização de uma série de reformas de cunho liberal pelos países prestatários.

Como visto na seção anterior, a percepção de que a rigidez dos ajustes praticados na década de 1980 levou ao agravamento das condições sociais nos países em desenvolvimento, fez com que o BM resgatasse a pobretologia nos anos 1990. De fato, o combate à pobreza está presente nos mais diversos documentos lançados pelo BM todos os anos. A seguir serão analisados dois Relatórios do Desenvolvimento Mundial (RDM) que tratam da pobreza: o RDM 1990 e 2000/2001. Esses documentos são centrais para entender como o BM trata a pobreza, e como o organismo vai endereçar a essa questão nos PTCs.

2.6.1 O Relatório do Desenvolvimento Mundial de 1990

O RDM de 1990 marca uma mudança nas ações do BM com relação à pobreza. Nos anos 1950 e 1960 o organismo pregava que o desenvolvimento era a melhor política de combate à pobreza. Na década de 1970 esse esforço se concentrou na prestação de serviços de saúde, nutrição e educação. Nos anos 1980, a crise econômica e o ajuste estrutural levaram à diminuição das despesas públicas com essas políticas, além do questionamento sobre sua eficácia.

Como mencionado anteriormente, o BM foi um ator central na implementação dos ajustes estruturais e do Consenso de Washington. Em seus documentos, o organismo pregava que o crescimento econômico seria retomado após adotadas as medidas de ajustamento. Contudo, o aumento dos indícios de declínio da renda e dos serviços sociais, levou o BM a reconsiderar suas projeções sobre a retomada do crescimento. Influenciado pela UNICEF em seu documento *Adjustment with a human face*, o BM passa, a partir do fim dos anos 1980, a observar e propor políticas para sanar o fenômeno da pobreza em todos os programas de ajuste com sua participação (WORLD BANK, 1990, p. 109).

Para atacar o problema da pobreza, é necessário primeiramente, defini-la. Segundo o

Relatório, a definição de pobreza era a incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo, filiando-se assim à categoria de pobreza absoluta. O padrão de vida mínimo deveria ser avaliado pelo consumo, que se dividiria em dois elementos. O primeiro seria a despesa necessária para adquirir um padrão mínimo de nutrição e outras necessidades básicas. O segundo, um montante adicional, variável de um país para o outro que refletiria o custo de participação na vida cotidiana da sociedade. De acordo com RDM, o primeiro elemento é de fácil aferição, podendo ser medido por meio de uma medida mínima de calorias combinada com os preços dos alimentos. Já o segundo elemento seria mais subjetivo, pois como é posto pelo documento, “em certos países água encanada é um ‘luxo’; em outros, uma ‘necessidade’” (WORLD BANK, 1990, p. 28).

Assim, uma vez definido o critério para estabelecer quem é pobre e quem não é, a pobreza deveria ser medida enquanto proporção da população, estabelecendo um índice censitário. Esse índice, contudo, não dá a medida de o quanto os pobres estão aquém do nível de pobreza. Para isso, o RDM de 1990 estabelece a linhas de pobreza, que tem seu nível superior estabelecido em US\$ 370,00 anuais per capita, e o inferior, de US\$ 250,00²⁷. O RDM de 1990 trabalhou tanto com o índice censitário, quanto com as linhas de pobreza.

Estabelecidas as definições e as medidas da pobreza, o Relatório então passa a se preocupar com as formas de aliviar esse fenômeno. Contudo, é necessário esclarecer que a inclusão de ações voltadas para o alívio da pobreza na agenda do BM, não significou uma revisão das políticas de ajustes macroeconômicos. O organismo continuou afirmando sua inevitabilidade, apenas acrescentando a necessidade de desenhar políticas que levassem em conta os problemas específicos da pobreza. Na realidade, além de não haver uma crítica ao ajuste em si, a avaliação dos anos 1980 presente no Relatório é bastante otimista, reafirmando sua a crença em seu sucesso:

“Se voltarmos os olhos para os anos 80, veremos que grande parte do mundo pode se considerar afortunada. Um após outro, surgiram grandes perigos, apenas para desaparecerem sem graves repercussões. A crise internacional da dívida já não ameaça a integridade do sistema financeiro mundial; a recessão dos primeiros anos 80, que alçou o desemprego na Europa a níveis recordes, cedeu lugar a uma das mais longas expansões em tempos de paz deste século; o craque do mercado acionário de outubro de 1987 não chegou a provocar uma segunda Grande Depressão. Foi um período turbulento, é bem verdade, mas apesar de todos os temores expressos na época, foi uma década de desastres que nunca ocorreram. Sintomaticamente, encerrou-se com mudanças importantes em vários países do Leste europeu mudanças que marcam o início de uma era nova e singularmente promissora na história do mundo”. (BM, 1990, p. 7)

²⁷ Essa quantia está expressa em preços constantes de 1985 (WB, 1990, p. 28).

O balanço da década de 1980 transparece que, na visão do BM, o ajuste estrutural não só foi necessário, como foi bem-sucedido. Contudo, o organismo admite que a falta de ações voltadas para a proteção dos pobres causou impactos nesse segmento da população. Assim, o BM admite que a década possa ser considerada “perdida” para os mais pobres. Segundo o organismo, isso ocorreu, pois, os pobres não puderam aproveitar as chances de crescimento, ou não foram construídas políticas que capacitassem os pobres a se inserirem no mercado de trabalho. Assim, a pobreza tornava-se, na visão do BM, a questão mais premente com que se defrontavam os países em desenvolvimento. Para enfrentar essa questão, o BM propunha a adoção de uma estratégia dividida em dois elementos. O primeiro elemento é definido como a “busca de um modelo de crescimento que garanta o uso produtivo do bem mais abundante entre os pobres – o trabalho” (WORLD BANK, 1990). O segundo elemento se baseava na oferta de serviços sociais básicos para os pobres.

Nessa estratégia, o primeiro elemento promoveria as oportunidades, e o segundo habilitaria os indivíduos a tirar proveito dessas oportunidades. Porém, a adoção dessas estratégias não garantiria a erradicação da pobreza. Grande parte da população – composta por idosos e enfermos, entre outros – continuaria pobre, pois não conseguiria aproveitar as oportunidades geradas pelo crescimento econômico e otimizadas pelos serviços sociais. Dessa forma, a estratégia apresentada deveria ser complementada por transferências seletivas e por esquemas de segurança que protegessem de choques externos – crises econômicas, desastres naturais, etc. (WORLD BANK, 1990).

Segundo o Relatório, a estratégia de dois elementos se mostra coerente com o ajuste econômico, pois, a curto prazo, as transferências ajudariam a atenuar o declínio do consumo das famílias pobres.

“Ao longo dos anos 80, vários países em desenvolvimento se viram a braços com crises macroeconômicas, o que trouxe à baila uma preocupação básica: a necessidade de se formular políticas de ajuste que dessem a devida importância às necessidades dos pobres. Foi inevitável um período de ajuste macroeconômico penoso em muitos países em desenvolvimento. A prazo mais longo, a estratégia de dois elementos mostra perfeita coerência com a reestruturação econômica ligada ao ajuste. A curto prazo, porém, muitos pobres ficam em situação de risco. Durante o período de transição, é possível proteger os pobres por meio de uma combinação criteriosa de políticas macroeconômicas (como por exemplo reformas nas políticas de preços de modo a beneficiar os agricultores pobres) e de medidas que atenuem o declínio do consumo privado. A experiência mostra que é possível direcionar a despesa pública em favor dos pobres, mesmo dentro de um contexto geral de disciplina fiscal, e é possível também definir com mais precisão as clientelas-alvo das transferências. Também é possível utilizar maiores influxos de capital para que o ajuste tenha impacto menor sobre os pobres.” (BM, 1990, p. 3).

Segundo a visão apresentada no RDM 1990, a pobreza era determinada pelas oportunidades de auferir renda e capacidade de reagir a crises. Se os pobres puderem usar sua mão-de obra e tiverem assegurados sua saúde e instrução, eles poderiam aproveitar as oportunidades geradas nos momentos de crescimento econômico, o que geraria ao mesmo tempo maior capacidade de fazer frente aos momentos de crise.

Ao fazer um levantamento do que sabemos sobre os pobres, o presente capítulo ressalta dois fatores importantíssimos que determinam a pobreza: o acesso a oportunidades de auferir renda e a capacidade de reação. Se as famílias tiverem oportunidades seguras de usar proveitosamente sua mão-de-obra e se seus membros forem capacitados, instruídos e saudáveis, certamente estará assegurado um padrão de vida mínimo e a pobreza desaparecerá. (BM, 1990, p. 39)

Alguns pobres, contudo, poderiam não se beneficiar com a promoção de oportunidades, como os enfermos, os idosos e os que vivem em áreas pobres. Outros podem permanecer vulneráveis a desastres pessoais, como a morte do arrimo da família, e a calamidades, como seca ou recessão econômica. Portanto, uma abordagem abrangente da pobreza requeria que a estratégia básica fosse complementada por um sistema de transferências focalizado e esquemas de segurança.

As transferências propostas se dividiam em dois tipos, quanto ao seu público alvo. O primeiro grupo é composto pelos pobres idosos ou deficientes e aqueles que trabalham e vivem em regiões remotas. Para esse grupo, o mais adequado são esquemas de transferências de renda. Já o segundo grupo é composto por aqueles que, mesmo se beneficiando das políticas propostas na primeira parte da estratégia (geração de oportunidades e oferta de serviços públicos), ainda se encontram vulneráveis frente a diversos riscos, como secas, epidemias, etc.

Para esse segundo grupo, são propostos esquemas de segurança que seriam acionados em momentos de crise. As principais ações propostas são: distribuição e fixação dos preços dos alimentos, projetos de emprego público e seguridade social. Essas são ações de intervenção pública, que “misturam elementos de redistribuição e seguro” (BM, 1990, p. 95). Vale lembrar que as transferências são componente básico da estratégia global.

“cabe ao governo dar assistência as famílias e comunidades em épocas de insegurança, como lhe cabe garantir níveis mínimos de abastecimento aqueles que não têm condição de ganhar com o processo de crescimento. Políticas eficazes são as que reconhecem o que fazem as pessoas e comunidades para se protegerem, e não apenas os limites do que podem fazer. As intervenções governamentais deveriam tentar fazer com que as pessoas participassem das soluções, ao invés de trata-las como quem recebe passivamente a ajuda.” (BM, 1990, p. 96)

Na visão expressa no RDM de 1990, a distribuição e fixação dos preços dos alimentos

se justificam, pois “grande parte da renda dos pobres é gasta em alimento; os pobres são muito vulneráveis a qualquer dificuldade no sentido de obter alimento” (BM, 1990, p. 97). Assim, o principal objetivo desse tipo de política seria garantir a segurança alimentar dos pobres, o que no limite significa garantir a sua sobrevivência. Esse tipo de transferência poderia se dar das seguintes formas: (i) subsídio ao preço dos alimentos em geral ou a apenas alguns tipos de alimentos²⁸, (ii) selos para alimentos, (iii) programas de suplementação alimentar e (iv) políticas alimentares específicas em épocas de escassez.

Os programas de emprego público, por sua vez, têm como objetivos manter e criar infraestrutura rural – como a construção de rodovias, sistemas de irrigação, etc. – e reduzir a pobreza, oferecendo emprego aos que mais precisam. A vantagem desse tipo de política, segundo o BM, estava no seu baixo custo, já que “os pobres se dispõem a trabalhar em troca de salários baixos” (BM, 1990, p. 103).

A seguridade social deveria cobrir os pobres que não conseguissem se beneficiar das políticas anteriormente apresentadas. Segundo o RDM 1990, a seguridade social se desenvolveu ao longo do séc. XX com o surgimento do trabalho nas indústrias. Esses esquemas cobriam idosos, viúvas, crianças e incapacitados por meio de uma combinação entre seguro (como o pagamento de pensões) e assistência social (serviços de saúde, por exemplo). Esse esquema foi bem-sucedido no combate à pobreza nos países desenvolvidos.

O mesmo não ocorreu nos países em desenvolvimento, que tentando replicar os esquemas de seguridade, deixaram grande parte da sua população de fora. Mesmo na América Latina, região que apresentava cobertura maior do que outras regiões semelhantes do planeta, inúmeros idosos e pobres ficavam de fora desse esquema, limitando-se ao emprego assalariado em zonas urbanas. O esquema clássico de seguridade social encontrado na Europa não conseguiu resolver o problema da pobreza nos países em desenvolvimento (WORLD BANK, 1990).

Partindo dessa avaliação, o BM propõe que as transferências poderiam ser feitas com base em indicadores monitorados pelos postos de saúde e sistemas das próprias comunidades. Idosos pobres, então, receberiam atendimento médico ou transferência em dinheiro ou mercadoria quando necessário.

Como os orçamentos são apertados e já se comprovou a ineficácia da prestação indiscriminada de serviços, é essencial identificar os necessitados. Programas adotados no Brasil e em Bangladesh definiram suas clientela-alvo tanto por critérios geográficos como por declarações de renda, e não apenas pelo critério de

²⁸ O RDM se refere ao subsídio de tipos de alimentos como “alimentos racionalizados”, usando diversas vezes o termo “ração”. O BM diz que esse tipo de subsídio é mais eficaz por ser focalizado (p. 99-100).

haver nas famílias um membro "vulnerável". A auto seleção pode ser feita mediante uma opção: ou receber alimento ou receber atendimento em clínicas públicas que só prestam serviços básicos. (BM, 1990, p 101)

Essas recomendações do BM visavam estabelecer uma correta focalização nos programas. Uma focalização bem-feita era justificada dentro da lógica de austeridade, pois ela garante políticas mais eficazes, nas quais se faz melhor com menos – atingem o público alvo e não desperdiçam recursos públicos. Contudo, os métodos sugeridos para a focalização são bastante severos. No caso das transferências, eles sugerem que o pobre deve escolher entre receber assistência médica ou receber a transferência, que poderia ser em espécie ou gêneros alimentícios. No caso da oferta de empregos públicos para a construção de obras públicas, a sugestão é que se ofereça um salário abaixo do de mercado, para que só os mais pobres aceitassem. Segundo o BM isso traria um duplo benefício, pois além permitir a focalização correta, baixaria também o custo da obra.

Os programas de emprego público no campo têm duas funções. Primeiro, manter e criar infraestrutura rural, como rodovias, irrigação, conservação do solo e florestamento. Segundo - e no contexto em questão mais importante – reduzir a pobreza, oferecendo emprego aos que mais precisam. Em vista dessa função vital, os programas de emprego público costumam ser eficazes em termos de custos. Os pobres dispõem-se a trabalhar em troca de salários baixos. Assim, os programas de emprego público podem aferir quem é pobre e quem não é, e utilizar os recursos com mais eficácia. (BM, 1990, p. 103).

Em que pese o contexto econômico de restrição fiscal por que passava o mundo nos anos 1990, é questionável se tais métodos eram de fato os mais humanitários a que se tinha acesso. A auto seleção proposta nos exemplos acima é bastante austera e ignora a noção de direitos ao propor, por exemplo, que alguém tenha que optar entre acesso à saúde ou a alimentos.

2.6.2 Relatório do Desenvolvimento Mundial de 2000/2001

O RDM 2000/2001 busca expandir o entendimento da pobreza e suas causas, e estabelece ações para criar um mundo livre da pobreza em todas as suas dimensões. Para isso, o Relatório se baseia nas estratégias passadas, apresentadas no RDM 1990, e aprofunda o que o BM julgava ser necessário para reduzir a pobreza.

O RDM 2000/2001 trabalhou com a definição de pobreza previamente estabelecida no RDM 1990, que abrangia não apenas a privação material, mas também dificuldade de acesso

à educação e à saúde dentre outras áreas do desenvolvimento humano. Complementarmente, o RDM 2000/2001 ampliou a definição de pobreza, incluindo a falta de voz e a impotência, a vulnerabilidade e o medo, passando a trabalhar com a categoria de pobreza multidimensional.

Essas formas de privação, incorporados no Relatório em razão da pesquisa *Voices of the Poor*, relacionam-se com o conceito de capacidades de Amartya Sen. Segundo o Relatório, a vulnerabilidade, a falta de voz e a impotência “restringem severamente as capacidades que uma pessoa tem, isto é, as ‘liberdades substantivas de que ele ou ela desfruta para levar o tipo de vida que ele ou ela valoriza’” (WORLD BANK, 2001a, p. 15)²⁹.

A incorporação dessas dimensões ao conceito de pobreza traz duas consequências para a agenda de combate à pobreza. Em primeiro lugar, como esses conceitos ampliam a caracterização do problema da pobreza, se faria necessário incluir políticas mais abrangentes na agenda de combate à pobreza, que fossem capazes de aliviar todas as suas dimensões. Uma outra questão seria como medir essas novas dimensões, já que a insuficiência de renda e o acesso a serviços públicos são mensuráveis, mas vulnerabilidade e falta de voz e de poder são critérios mais explicativos da condição de pobreza do que de medida (UGÁ, 2008).

Assim, os novos conceitos incorporados traziam dificuldades metodológicas para sua medição. O conceito de vulnerabilidade é definido no RDM como o risco que a famílias ou os indivíduos têm de enfrentar situações de pobreza ao longo dos anos. É um conceito dinâmico, cuja expressão mensurável seria a taxa de entrada e saída da pobreza e, como tal, apresenta dificuldades no seu cálculo, pois seria necessário realizar estudos longitudinais. Já no caso dos conceitos de falta de voz e de poder, a medida se daria a partir de pesquisas participativas e de opinião.

Dessa forma, os critérios monetários seriam usados para separar os pobres dos não-pobres, ou seja, medir a pobreza em si. Os outros critérios, suas “múltiplas dimensões” seriam consideradas apenas num momento posterior para se explicar as causas da pobreza e como as políticas públicas deveriam agir sobre elas (UGÁ, 2008; WORLD BANK, 2001a).

Assim, como a definição de pobreza foi ampliada, a sua estratégia de combate também foi. Como exposto na seção anterior, o RDM 1990 sugeria uma estratégia de combate à pobreza separada em duas partes: um modelo de desenvolvimento que promovesse oportunidades de trabalho aos pobres e a ampliação da oferta de serviços públicos, o que capacitaria os pobres a melhor aproveitar as oportunidades geradas. Essa estratégia seria

²⁹No original em inglês: “severely restrict what Amartya Sen calls the ‘capabilities that a person has, that is, the substantive freedoms he or she enjoys to lead the kind of live he or she values’”.

complementada por redes de segurança, onde se incluem as transferências monetárias.

Já o RDM 2000/2001, propunha uma estratégia baseada em três pilares principais. O primeiro, seguindo o proposto no RDM 1990, seria a promoção de oportunidades. Essa estratégia é a que mais se liga às questões econômicas, e seu objetivo seria estimular o crescimento dos bens dos pobres e de seu retorno, sendo necessário para isso um arranjo entre instituições de mercado e não mercado. O aumento de oportunidades econômicas se liga à dimensão mais óbvia da pobreza, que é a falta de renda.

A segunda parte da estratégia proposta era facilitar o empoderamento. Seria esperado que essa ação gerasse maior responsividade das instituições aos pobres, ao mesmo tempo em que aumentasse a sua participação no processo político e eliminasse barreiras de acesso baseadas em gênero, raça ou status social. Essa estratégia relaciona-se com o diagnóstico da pobreza multidimensional, mais diretamente à falta de voz e de poder.

A terceira parte dessa estratégia seria o aumento da seguridade. Apesar de estar ligado ao conceito de seguridade, o conceito proposto pelo BM é bastante residual, se compararmos com a seguridade social dos Estados de Bem-Estar que foram apresentadas no capítulo 1. Essa estratégia está ligada à proteção contra as vulnerabilidades.

De acordo com o BM, o desenvolvimento econômico seria central para o sucesso da redução da pobreza. Contudo, segundo avaliação do organismo, a pobreza também é desdobramento de processos políticos e sociais que podem acentuar ou aliviar as privações pelas quais passam os pobres. Assim, seguindo essa lógica, o ataque à pobreza deveria, além de promover oportunidades, dar mais poder aos pobres, aumentar a segurança em nível local, nacional e global.

O quadro de ações proposto no RDM 2000/2001 era dividido em três frentes: (i) criação de oportunidades, que seria a frente de ação mais econômica, de promoção de mercados para os pobres; (ii) empoderamento – que visava maior responsividade das instituições sociais do Estado para os pobres; (iii) seguridade – que deveriam promover a criação de uma rede de segurança para os pobres, por meio de políticas que os protegessem contra choques, inclusive transferências monetárias. Essas ações deveriam ser articuladas entre os níveis local e nacional e internacional.

As transferências monetárias, excluindo transferências feitas por meio de sistemas contributivos, incluíam benefícios assistenciais para idosos, salário família, programas focalizados de desenvolvimento humano e isenção de pagamento de taxas para serviços básicos (especialmente para a educação).

Os programas focalizados de desenvolvimento humano seriam semelhantes aos programas de transferência condicionada, hoje amplamente disseminados na América Latina. Esses programas deveriam atender às famílias pobres com criança em idade escolar, condicionado à frequência escolar e aos serviços de saúde. Assim, segundo o relatório, teriam dois objetivos: o desenvolvimento humano e a redução da pobreza.

2.7 Mudança de paradigma e combate à pobreza no Séc. XXI

Há uma mudança na concepção de pobreza apresentada no RDM de 1990 e no de 2000/2001. Enquanto no início dos anos 1990 o BM trabalhava com a ideia de pobreza absoluta, conceito que já vinha sendo usado desde os anos McNamara (1968-1981), o primeiro RDM do século XXI traz o conceito de pobreza multidimensional. O entendimento da pobreza como um fenômeno multidimensional traz um novo paradigma, no qual a renda deixa de ser um fim para se tornar um meio de atingir o desenvolvimento humano (MARINS, 2017).

É importante, porém, lembrar que durante os anos 1980 o tema da pobreza ficou esquecido pelo BM, que priorizou os empréstimos de ajustamento estrutural. O RDM de 1990, apesar de retomar o tema da pobreza, representa a volta da temática ao centro das discussões do BM. Na década de 1990, o combate à pobreza nos moldes de McNamara combinou-se com a agenda liberal dos anos 1980, produzindo um discurso de focalização e transitoriedade das políticas sociais (PEREIRA, 2016). A ação do BM institucionalizou “uma maneira de pensar e fazer política baseada na separação teórica entre produção da pobreza e produção da riqueza e na noção de mínimos sociais” (PEREIRA, 2016, p. 265).

A crise nos mercados emergentes no final da década de 1990 põe em xeque o discurso e as práticas do BM sobre o combate à pobreza até então defendidos. O esperado efeito derrame não ocorrera e países que haviam seguido as prescrições do Consenso de Washington não conseguiram evitar a pauperização da sua população. É nesse contexto que o RDM de 2000/2001 é concebido, trazendo a necessidade de uma mudança de paradigma.

O conceito de pobreza multidimensional apresentado no RDM 2000/2001 substitui o conceito de pobreza unidimensional da renda presente no relatório de 1990, e com isso desbanca também o paradigma então vigente de que o fim da pobreza poderia ser alcançado por meio exclusivamente do desenvolvimento econômico, isto é, não dependia apenas de uma elevação da renda. A partir de então, o BM passa a difundir a ideia de que a pobreza seria superada apenas com a focalização nos pobres (MARINS, 2017). Assim, sob o mandato de

James Wolfensohn (1995-2005), o combate à pobreza foi incorporado plenamente pela instituição, abrangendo desde programas de alívio compensatório até as transferências de renda condicionadas (PEREIRA, 2016; STEIN, 2006).

Após a mudança de paradigma operada em 2001, há uma diversificação dos instrumentos, como a criação dos Documentos Estratégicos de Redução da Pobreza (*Poverty Reduction Strategy Papers* – PRSP). Os PRSP deveriam ser construídos com participação popular e firmar o combate à pobreza com prioridade nacional. Ao mesmo tempo, o documento deveria conter metas de disciplina fiscal e o compromisso com a realização de reformas estruturais. Dessa forma, os PRSP contribuíram para reforçar um modelo de política social centrado na provisão privada – para os que podem pagar – e nas transferências de renda condicionada – para aqueles que ainda não podem pagar (PEREIRA, 2016). Assim, os PTCs iniciaram sua trajetória de expansão pelos países da América Latina, tendo o BM como importante difusor.

3. O Programa Bolsa Família e o Banco Mundial

O objetivo desse capítulo, e o objetivo principal dessa dissertação, é analisar quais os aspectos do PBF se aproximam das recomendações do Banco Mundial para os PTCs. Primeiramente será apresentada uma descrição dos PTCs. Em seguida, apresentaremos o PBF com as principais características que tipificam os PTCs, categoria em que o PBF se insere – especialmente a focalização e as condicionalidades. Em um terceiro momento, serão discutidos os pontos que aproximam e distanciam o PBF das recomendações do BM.

3.1 Os Programas de Transferência de Renda Condicionada

Os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTCs) são programas que transferem dinheiro para famílias pobres, desde que as famílias cumpram algumas determinadas condicionalidades. Segundo o discurso oficial que legitima esses programas, presente em documentos dos organismos internacionais, notadamente o BM, e nos argumentos usados para adoção dos PTCs nos países latino americanos, o estabelecimento de condicionalidades é a forma de garantir que as famílias façam investimentos no “capital humano” dos seus filhos. Em geral, essas condições abrangem (i) nas áreas de saúde e nutrição: a exigência da realização de exames periódicos, monitoramento do crescimento e vacinação para crianças com menos de 5 anos de idade; assistência perinatal a mães e atendimento de mães em palestras periódicas de informação em saúde; (ii) na área da educação: a exigência de matrícula na escola, participação em 80% a 85% dos dias letivos e ocasionalmente alguma medida de desempenho. A maioria dos PTCs transfere o dinheiro para a mãe da família ou para o filho matriculado na escola, em algumas circunstâncias.

Os PTCs têm dois objetivos, que estão interligados. O alívio da pobreza é o objetivo imediato, de curto prazo, garantido pela transferência periódica de dinheiro. A longo prazo, o objetivo de reduzir a pobreza por meio do aumento do capital humano dos pobres, o que seria garantido pelas condicionalidades.

Quanto a sua operacionalização, os PTCs exigem os meios para estabelecer a elegibilidade dos clientes no programa e um mecanismo para pagar seus benefícios. Fortes sistemas de monitoramento e avaliação também são recomendados. Os PTCs requerem ainda um meio para monitorar o cumprimento das condicionalidades e coordenação entre as várias instituições envolvidas na operação do programa.

Apesar de apresentarem alguns traços em comum, os PTCs podem variar no estabelecimento da focalização e da corresponsabilidade dos beneficiários; na sua escala, podendo ser nacional ou regional; e nos arranjos institucionais de coordenação, já que esses programas abrangem diversas áreas da política social, como saúde, educação e assistência social.

Os PTCs apresentaram uma trajetória de sucesso na América Latina. A adoção desses programas se estendeu rapidamente pelo continente. Chama a atenção o fato de terem sido endossados por parte de atores de diferentes matizes ideológicas, tornando-se em pouco tempo uma estratégia de combate à pobreza importante, recomendada pelos organismos internacionais, como Banco Mundial.

O interesse em programas como os PTCs, que buscam usar dinheiro para incentivar os investimentos domésticos em educação infantil, tem se espalhado de países em desenvolvimento para países desenvolvidos (FEISZBEIN; SCHADY, 2009). Em alguns países, os PTCs tornaram-se o maior programa de assistência social, abrangendo milhões de famílias. No Brasil e no México, que detém os maiores PTCs da América Latina em número de beneficiários, aproximadamente $\frac{1}{4}$ da população está inserida nos programas.

Os PTCs foram saudados por organismos internacionais, especialmente o BM e a ONU, que os viam como uma forma de reduzir a pobreza, especialmente nos países muito desiguais na América, que também endossaram esses programas. Os PTCs eram vistos pelos organismos internacionais como sendo capazes de (i) ajudar as famílias a sair de um ciclo vicioso pelo qual a pobreza é transmitida de uma geração para outra; (ii) promover a saúde, nutrição e escolarização da criança; e (iii) ajudar os países a cumprir as metas de desenvolvimento do milênio³⁰.

Contudo, apesar de terem como definidoras a presença das condicionalidades e da focalização, os PTCs podem ter muitas diferenças entre si, inclusive porque cada programa ocupa um nicho diferente dentro das políticas sociais de cada país. Brasil e México têm PTCs de larga escala, que ocupam um relevante papel na assistência social. Já o Chile tem um

³⁰ Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) estabelecidos após a Cúpula do Milênio das Nações Unidas em 2000. Os objetivos a serem alcançados até 2015 eram: erradicar a pobreza extrema e a fome; alcançar o ensino primário universal; promover a igualdade de gênero e empoderar as mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/tema/odm/>.

programa mais residual, focalizado na extrema pobreza, cuja finalidade é construir pontes entre outros programas da assistência social (FISZBEIN; SCHADY, 2009).

Quadro 5: PTCs na América Latina

País	Vigência	Nome do Programa
Argentina	2002-2005	Jefas e Jefes de Hogar desocupados
	2005-2010	Famílias por la Inclusion Social
	2009-	Asignación Universal por Hijo para Protección Social
Bolívia	2006-	Bono Juancito Pinto
	2009-	Bono Madre-Niño Juana Azurduy
Brasil	1996-2005	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)
	2001-2003	Bolsa Escola
	2003-	Bolsa Família
Chile	2002-2012	Chile Solidário
	2012-	Subsistema de Seguridades y Oportunidades/Ingreso Ético Familiar
Colômbia	2001-	Más Familias en Acción
	2007-	Red Unidos
Costa Rica	2000-2002	Superemónos
	2006-	Avancemos
Equador	2003-	Bono de Desarrollo Humano
	2011-	Desnutrición Zero
El Salvador	2005-	Programa de Apoyo a Comunidades
Guatemala	2008-2011	Mi Familia Progresá
	2012-	Mi Bono Seguro
Haiti	2012-	Ti Manman Cheri
Honduras	1998-2005	Programa de Asignación Familiar (Fases II e III)
	2010-	Bono Vida Mejor
México	1997-2001	Progresá
	2001-2014	Oportunidades
	2014-	Prospera
Nicarágua	2000-2006	Red de Protección Social
	2005-2006	Sistema de Atención a Crisis
Panamá	2005-	Bonos Familiares para la Compra de Alimentos
	2006-	Red de Oportunidades
Paraguai	2005-	Abrazo
	2005	Tekoporâ
República Dominicana	2005-2012	Programa Solidaridad
	2012-	Progresando com Solidaridad
Uruguai	2005-2007	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social
	2006-	Tarjeta Uruguay Social
	2008-	Asignaciones Familiares - Plan Equidad

Fonte: CEPAL <<https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>>, elaboração própria.

A operacionalização dos PTCs também é um fator que determina diferenças nos desenhos desses programas, que vão adquirir traços particulares em cada país. O PBF é reconhecido pelo BM pelo seu desenho descentralizado, característico do federalismo brasileiro. Outros programas, como o do México, têm uma gestão mais centralizada. É interessante notar que mesmo PTCs similares, como o brasileiro e o mexicano tem desenhos distintos.

Quadro 6: Contrastes entre programas similares: Oportunidades/Prospera x Bolsa Família

	México (Oportunidades, atual Prospera)	Brasil (Programa Bolsa Família)
Características similares		
Tamanho do programa ³¹	6,5 milhões de famílias 24,1% da população	14 milhões de famílias 26,5% da população
Condicionalidades		
Educação	Frequência escolar de 85% das aulas Término do Ensino Médio (para acessar poupança)	Frequência escolar de 85% das aulas
Saúde	Todos os membros da família devem fazer um número mínimo de visitas aos centros de saúde e nutrição	Vacinação de criança de 0-7 anos Acompanhamento de saúde da gestante e nutriz
Características discordantes		
Sistema de Focalização		
	Teste de meios indireto	Teste de meios
	A seleção dos beneficiários é feita de forma centralizada, pela gestão do programa	A seleção de beneficiários fica a cargo dos municípios
Avaliação		
	Explicitada no desenho do programa (desenho experimental)	Não há integração sistemática entre a avaliação e o desenho do programa
Benefícios variáveis		
	De acordo com idade, gênero e série escolar	De acordo com a composição familiar e o nível de pobreza
Punição em caso de descumprimento de condicionalidades		
	Rigorosa, com suspensão do benefício no primeiro descumprimento	Leves, com advertências nos primeiros descumprimentos. As famílias que não cumprem as condicionalidades são vistas como em maior necessidade de acompanhamento.

Fonte: FISZBEIN; SCHADY, 2009

³¹ Dados de 2018 atualizados em <https://dds.cepal.org/bpsnc/cct>.

Segundo o BM, há dois argumentos que mais se destacam contra os PTCs em geral. O primeiro, parte do princípio que a melhor forma de combater a pobreza é promovendo o crescimento econômico. Isso incluiria a necessidade de se criar uma melhor infraestrutura de serviços públicos, inclusive de educação e saúde. Assim, as transferências teriam um retorno menor do que investimento em capital humano via serviços públicos. Um segundo argumento defende que os PTCs dão um incentivo ruim aos beneficiários, que deixariam de procurar trabalho para receber o benefício.

Segundo o BM, esses argumentos não seriam descabidos, porém, após uma análise mais cuidadosa da realidade dos países latino-americanos, esses argumentos perderiam a força. Em primeiro lugar pois os investimentos públicos em serviços em geral não chegam às populações mais pobres. Quanto à questão do trabalho, a avaliação dos programas mostrou que as taxas de ocupação são similares entre beneficiários dos PTCs e não beneficiários (FISZBEIN; SCHADY, 2009).

Um outro grupo de argumentos apresenta críticas às condicionalidades, afirmando que elas são uma restrição ao comportamento e que podem representar um alto custo para os potenciais beneficiários. Economistas ponderam que impor uma conduta às famílias que experimentam severa escassez pode não produzir os resultados esperados, pois se os serviços de saúde e educação oferecidos na região amenizassem a situação em que se encontram, eles já os frequentariam. No caso da educação das crianças especificamente, a frequência escolar poderia afastá-las do aprendizado do ofício familiar, que provavelmente será também seu no futuro (FISZBEIN; SCHADY, 2009).

Contudo, as condicionalidades podem ser consideradas benéficas se o investimento no capital humano das crianças for considerado baixo. As condicionalidades também são importantes se houver baixo apoio a políticas de redistribuição que não sejam condicionadas aos “pobres meritórios”. Essas condições são consideradas fundamentais para a opção de se implementar um PTC. Caso estejam ausentes, o país deveria preferir um programa de renda incondicionada.

A crítica da crítica sobre as condicionalidades e o mérito dos beneficiários diz respeito à questão moral embutida nas restrições aos comportamentos dos pobres. Segundo essa vertente de críticas aos PTCs, esses programas acabam fazendo prescrições morais para os seus beneficiários sejam “bons pobres” ou “pobres meritórios”. Os PTCs seriam uma forma de estabelecer um controle social sobre os pobres, punindo-os em caso de não cumprimento das condicionalidades (KERSTENETZKY, 2013; MARINS, 2017).

3.2 Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família foi criado pela MP 132 de 2003, convertida na Lei 10.836 de 2004. O programa unificava a gestão e a execução dos diferentes programas de transferência de renda, condicionados ou não, criados a partir de 2001: Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação³². Desses programas, os três primeiros foram criados no governo FHC. Apenas o Cartão Alimentação havia sido criado no governo Lula, no âmbito do Programa Fome Zero.

Os programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação se assemelhavam ao PBF (i) quanto a sua elegibilidade: renda mensal per capita abaixo de meio salário mínimo; (ii) condicionalidades: de saúde (Bolsa Alimentação) e educação (Bolsa Escola); e (iii) quanto à transferência: feita diretamente e paga preferencialmente à mulher/mãe.

A semelhança do PBF com os programas criados no governo anterior deu margem para o crescimento de uma disputa política, trazida à tona principalmente no período eleitoral, pela paternidade do PBF. Discute-se se ele teria sido criado pelo governo Lula ou FHC, cada ex-presidente e seus respectivos partidos tentando enaltecer o seu legado na área social. Apesar de essa discussão ser difícil de dirimir, pode-se afirmar que o PBF não foi criado a partir do zero, mas sua originalidade reside no fato de ter imprimido um novo conteúdo social ao unificar programas com diferentes lógicas, cadastros e valores pagos (COHN, 2012). Essa unificação eliminou lacunas e sobreposições de cobertura existentes anteriormente, permitindo uma correta focalização. Segundo o Manual do Pesquisador, o que pode diferenciar o PBF dos demais programas eram seu desenho abrangente e sua perspectiva de reforçar direitos sociais e cidadania das famílias atendidas e a diretriz de atendimento universal dentro do seu público-alvo (MDS, 2018).

De fato, o PBF compartilhava características importantes com os PTCs anteriores, como mencionado acima. Três características são centrais desses programas. A focalização, as condicionalidades e o seu caráter não contributivo.

³² O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), criado em 1996, é considerado pioneiro entre os programas de transferência de renda no Brasil. O PETI tinha como objetivo não atacar a pobreza em si, mas proteger as crianças de 7 a 16 anos de trabalhos penosos. O Programa transferia dinheiro às famílias e também patrocinava uma jornada escolar ampliada. O PETI manteve-se como um PTC independente até 2006, quando teve sua gestão incorporada ao PBF (ROCHA, 2013).

A focalização é uma característica central dos PTCs. O PBF é disponibilizado apenas para famílias pobres ou extremamente pobres, que são assim consideradas aquelas com renda mensal per capita até R\$ 178,00 ou R\$ 89,00, respectivamente³³.

O valor que a família recebe por mês é a soma de vários tipos de benefícios previstos no Programa Bolsa Família. Os tipos e as quantidades de benefícios que cada família recebe dependem da composição (número de pessoas, idades, presença de gestantes etc.) e da renda da família beneficiária.

Quadro 7. Benefícios do Programa Bolsa Família

Benefício Básico R\$ 89,00	Pago apenas a famílias extremamente pobres (renda mensal por pessoa de até R\$ 89,00).
Benefício Variável Vinculado à Criança ou ao Adolescente de 0 a 15 anos. R\$ 41,00	Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 por pessoa e que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade em sua composição. É exigida frequência escolar das crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos de idade.
Benefício Variável Vinculado à Gestante R\$ 41,00	Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 por pessoa e que tenham grávidas em sua composição. São repassadas nove parcelas mensais. O benefício só é concedido se a gravidez for identificada pela área de saúde para que a informação seja inserida no Sistema Bolsa Família na Saúde.
Benefício Variável Vinculado à Nutriz. R\$ 41,00	Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 por pessoa e que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição, para reforçar a alimentação do bebê, mesmo nos casos em que o bebê não more com a mãe. São seis parcelas mensais.
Benefício Variável Vinculado ao Adolescente R\$ 48,00 (até dois por família).	Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 por pessoa e que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos em sua composição. É exigida frequência escolar dos adolescentes.
Benefício para Superação da Extrema Pobreza (Valor calculado individualmente para cada família)	Pago às famílias que continuem com renda mensal por pessoa inferior a R\$ 89,00, mesmo após receberem os outros tipos de benefícios do Programa. O valor do benefício é calculado caso a caso, de acordo com a renda e a quantidade de pessoas da família, para garantir que a família ultrapasse o piso de R\$ 89,00 de renda por pessoa.

Fonte: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios/beneficios>. Acesso em novembro de 2018.

³³Valores de 2018 atualizados em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=01/06/2018&jornal=515&pagina=2&totalArquivos=158>

Os objetivos do PBF eram o alívio imediato da pobreza das milhões de famílias pobres e a interrupção do ciclo intergeracional da pobreza. Assim, o programa promoveria inclusão social e induziria o acesso das famílias beneficiárias às redes públicas de saúde e educação, cujos indicadores ainda eram considerados baixos na época do lançamento do programa (CAMPELLO, 2013). Assim, as condicionalidades seriam o instrumento de promoção que permitiria a superação da transmissão geracional da pobreza, pois seria ele, que segundo o discurso oficial do programa alavancaria o investimento no capital humano dos filhos dos beneficiários.

Pode-se dizer que desde a sua criação em 2003 até 2010, o PBF passou por uma fase de consolidação na qual ocorreram mudanças no seu desenho e operacionalização. Os primeiros anos (2003-2006) foram feitos ajustes no Cadastro Único (CadÚnico) e aperfeiçoou-se a institucionalização do papel dos entes federados na gestão do programa. Essas duas mudanças possibilitaram um aumento do número de beneficiários, com o programa tendo atingido sua meta inicial de atendimento de cerca de 11 milhões de famílias (PAIVA ET AL., 2013). Entre 2009 e 2010, duas importantes modificações no desenho do PBF foram feitas: a regra de permanência, que previa possibilidade de variação da renda familiar acima da linha de corte sem a perda do benefício por até dois anos; e criação do benefício variável ao adolescente (PAIVA ET AL., 2013).

Em 2011, o PBF passa a se inserir no Programa Brasil Sem Miséria (PBSM), criado no primeiro ano do governo Dilma Rousseff para superar a extrema pobreza no país. O PBSM se organizou em três eixos: garantia de renda (no qual se inseria o pagamento de benefícios do PBF), acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. Interessante notar que ao integrar-se o com ações mais amplas de acesso a direitos e de geração de renda, o PBF teve o seu caráter antipauperista potencializado (KERSTENETZKY, 2013), colocando em prática soluções para o diagnóstico inicial de que a pobreza não era uma questão de más escolhas por parte dos pobres, e sim uma questão de falta de acesso à serviços públicos e oportunidades de trabalho.

Os resultados do programa após uma década do Programa desmentiram alguns mitos: (i) a incapacidade dos pobres em dar um bom destino aos recursos; (ii) o aumento do número de filhos entre os beneficiários; e (iii) o desincentivo ao trabalho (CAMPELLO, 2013).

No início do programa, conviviam visões tuteladoras, que defendiam que deveria haver controle da destinação que os beneficiários dariam aos recursos recebidos. O programa decidiu não fazer essa restrição e a hipótese dos tuteladores não se confirmou. Mostrou-se que os beneficiários conseguiam fazer um planejamento financeiro e maximizar as oportunidades.

Ninguém melhor do que as famílias para saber quais são suas reais necessidades (CAMPELO, 2013).

Havia uma crença de que as famílias beneficiárias teriam mais filhos, em uma atitude oportunista para aumentar o valor do benefício recebido. Isso também não se confirmou. A taxa de natalidade caiu como um todo no Brasil entre 2003 e 2014, inclusive entre os beneficiários do PBF (ALVES; CAVENAGHI, 2013). O desincentivo ao trabalho também não se confirmou, pois, as taxas de ocupação e de procura de emprego são muito semelhantes entre os beneficiários e não-beneficiários (JANNUZZI; PINTO, 2013).

3.3 A assistência do BM ao PBF

Em 2002, o presidente do BM, James Wolfensohn (1995-2005), conhece o então Presidente eleito Lula, e fica entusiasmado com a agenda de redução da pobreza e o compromisso fiscal do novo governo e afirma estar disposto a fazer novos empréstimos com o governo brasileiro (BANCO, 2002). Segundo o modelo defendido pelo BM, esses dois compromissos da plataforma de governo do Presidente Lula estavam interligados, pois para atingir o objetivo de combate à pobreza, o crescimento econômico é tão importante quanto investimentos em setores sociais para aprofundar as melhorias de bem-estar social para os pobres.

A atuação do BM frente aos PTCs se dá por meio de empréstimos e de apoio técnico ao desenho, implementação e melhoria desses programas. O primeiro projeto de apoio do BM ao PBF, no valor de US\$ 572 mi, foi assinado em 2004, como um complemento ao empréstimo de 2003. Esse empréstimo era do tipo *Sector-Wide Approach* ou Abordagem Setorial Ampla (SWAp). Uma operação estruturada como um SWAp apoia a totalidade de um programa e depende, na medida do possível, das compras governamentais, gestão financeira, monitoramento e avaliação e outros sistemas, assegurando assim que a assistência seja fornecida dentro do quadro geral do programa. O empréstimo visava apoiar quatro principais componentes: (i) a consolidação e racionalização das transferências, reduzindo os erros de duplicação e falhas de cobertura; (ii) a focalização do programa, mais especificamente o fortalecimento do Cadastro Único; (iii) o desenvolvimento do sistema de monitoramento e avaliação; e (iv) o fortalecimento institucional e gerenciamento do projeto³⁴.

³⁴ Os documentos relativos ao primeiro empréstimo do BM ao PBF estão disponíveis em: <http://projects.worldbank.org/P087713/br-bolsa-familia-1st-apl?lang=en>

Além de estar dentro da abordagem de combate à pobreza do BM, o PBF contribuía para o alcance de quatro dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio³⁵: redução da pobreza e da fome (ODM 1), universalização do ensino primário (ODM 2), redução da mortalidade infantil (ODM 4) e melhoria da saúde materna (ODM 5).

Segundo conta Amélia Cohn (2012), logo quando o governo brasileiro anunciou o projeto do PBF, em 2003, o BM e o BID disputaram o seu financiamento. Os conflitos existentes dentro do governo sobre o desenho do Programa se agravaram com a chegada dos técnicos do BM. As concepções sobre o desenho do programa eram muito distintas, sobretudo ao que se referia às questões de condicionalidades e da focalização.

Embora este [Banco Mundial] tivesse todo o interesse em financiar o empréstimo inicial para o Programa, seus técnicos traziam uma concepção radicalmente distinta, que denominavam genericamente Programa de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) e para o qual apresentavam – quando não impunham – um modelo acabado e uniforme para todos os países do terceiro mundo. (COHN, A. 2012, p. 21)

Para os técnicos do BM, o Programa deveria estar bem focalizado na população-alvo, seguindo à risca a linha de pobreza estabelecida, sendo que boa parte do empréstimo deveria ser destinada a realizar essa verificação. Os representantes do governo brasileiro, acreditavam, por sua vez, que poderia haver uma tolerância a rendas mais altas do que a linha de corte, porém, dentro das quais a situação de pobreza não se alterava. Para a equipe brasileira, a verificação dos vazamentos seria muito cara, sendo que os recursos do empréstimo seriam melhor aplicados em outros instrumentos técnicos (COHN, 2012).

Na questão das condicionalidades, as visões dos brasileiros e do BM eram bastante distintas. Para os técnicos do BM, as condicionalidades deveriam ter um caráter punitivo: os beneficiários que não as cumprissem deveriam sair do Programa. Essa conduta em relação aos beneficiários reforçaria a ideia que o benefício não era “dado de graça”. Já para a equipe do PBF, as condicionalidades fariam parte do próprio desenho do Programa, com o objetivo de reforçar o acesso a serviços públicos. Assim, as condicionalidades não teriam caráter disciplinador, e sim de acompanhamento das políticas públicas.

Portanto, as razões das condicionalidades, por parte da proposta governamental, estavam essencialmente fundadas no entendimento de que elas consistiriam num instrumento de monitoramento das políticas locais pelos próprios gestores locais – e, por conseguinte também nacionais – muito mais do que monitoramento dos beneficiários em si. (COHN, 2012, p. 23)

³⁵ Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) foram os oito objetivos internacionais de desenvolvimento para o ano de 2015 que foram estabelecidos após a Cúpula do Milênio das [Nações Unidas](#) em 2000.

Um outro ponto em que o PBF destoou das preferências do BM foi em relação à construção de um desenho de programa que permitisse uma avaliação de impacto mais robusta. Por premissas éticas do governo brasileiro, o PBF não teve sua implementação baseada em um desenho experimental, metodologia que exigiria a manutenção de um grupo de controle. A resistência ao desenho experimental se deu por dois motivos. Primeiro, devido ao objetivo de alcançar o público-alvo o mais rápido possível. Em segundo lugar, por conta do formato institucional do Programa, em que o cadastramento e a concessão de benefícios seriam de responsabilidade dos municípios. Assim, levando isso em conta gestão em bases experimentais foi considerada arriscada e privaria alguns municípios de receber o benefício imediatamente (SILVEIRA; CAMPOLINA; HORN, 2014).

O desenho experimental foi usado na construção do PTC mexicano, Oportunidades (atual Progresá). Segundo o BM, uma das maiores conquistas desse programa é o seu mecanismo de avaliação, que se constitui como um verdadeiro paradigma para o Banco na literatura sobre os PTCs. O programa mexicano está mais alinhado às recomendações do BM, pois além do desenho que incorpora explicitamente a avaliação, o programa do México apresenta condicionalidades mais rigorosas do que o PBF, reduzindo o benefício a partir do primeiro descumprimento de alguma das condições estabelecidas (FISZBEIN; SCHADY, 2009).

Um outro aspecto do Oportunidades aproxima mais esse programa dos argumentos originais dos PTCs. O Oportunidades pagava benefícios variáveis de acordo com a idade, gênero e progressão escolar, estando diretamente relacionado com o investimento em capital humano. De acordo com a estrutura de benefícios, meninas em idade escolar recebem mais do que os meninos. Além disso o benefício aumenta de acordo com a série escolar em que o aluno/beneficiário se encontra, tendo direito a uma poupança quando completa o ensino médio. O PBF, por sua vez, tinha um caráter mais redistributivo, por pagar benefícios variáveis de acordo com a composição familiar e o nível de pobreza (FISZBEIN; SCHADY, 2009).

3.4 Focalização

O espírito da política de combate à pobreza é a focalização. Isso ocorre porque dentro da concepção liberal dominante no pensamento econômico e compartilhada pelo BM, a atuação do Estado deveria ser residual, limitada às falhas de mercado. O desejável seria que o mercado conseguisse solucionar as questões tanto de ordem econômica quanto social. Isso

não sendo possível, admitia-se uma intervenção pública focalizada nas questões que o mercado não consegue endereçar sozinho – dentre elas, o combate à pobreza. Assim, o fim da pobreza como o grande norte da política social se deu em detrimento da defesa da universalização de direitos, que norteou alguns modelos de Estados de bem-estar social.

Although market-driven economic growth is likely to be the main driver of poverty reduction in most countries, markets cannot do it alone. Public policy plays a central role in providing the institutional foundations within which markets operate, in providing public goods, and in correcting market failures. In addition to laying the foundations for economic growth, policy can supplement the effects of growth on poverty reduction, and one of the instruments that governments can use to that end is direct redistribution of resources to poor households. Direct cash transfers have opportunity costs (in terms of forgone alternative public investments) and may have some perverse incentive effects on recipients, but there is a growing body of evidence that in some cases transfers may be both equitable and efficient. (FISZBEIN; SCHADY, 2009, p. 8).

Além desse princípio fundamental a respeito da atuação do Estado, o BM justifica a focalização pelo cenário de restrição fiscal: em um orçamento com poucos recursos é mais justo direcioná-los aos mais pobres (WORLD BANK, 1990, 2001). A focalização, dessa forma, evidencia também uma concepção de justiça redistributiva, na qual os escassos serviços públicos devem ser gastos primordialmente com aqueles que não conseguem arcar com os custos dos serviços privados. Segundo esse argumento, a focalização, além de economia nos gastos públicos, traria maior qualidade aos serviços (FISZBEIN, SCHADY, 2009).

No caso dos PTCs, a focalização é um princípio fundante, que determina diversos aspectos do seu funcionamento e o distingue das transferências de renda universais incondicionadas, chamadas de renda básica de cidadania (RBC)³⁶. A RBC seria paga a todos os membros de uma sociedade, independente da renda, visando garantir o suficiente para o provimento das necessidades vitais do indivíduo. Os princípios que norteiam a RBC são a garantia da cidadania e o direito à participação na riqueza nacional.

Os PTCs tendo por objetivo a erradicação da pobreza, transferem renda apenas aos que são considerados pobres, ou seja, são focalizados. Assim, a focalização exige a criação de instrumentos operacionais característicos dos PTCs. Primeiramente, é necessária a definição de um público-alvo. No caso dos PTCs, o público-alvo é definido a partir de uma linha de pobreza.

³⁶ No Brasil, a RBC foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente Lula em 2004 e aguarda a sua efetiva implementação.

Apesar de o BM ter uma linha própria, de US\$ 1,90 per capita por dia pela Paridade do Poder de Compra (PPC)³⁷, cada país pode definir a sua linha de corte para eleger os beneficiários do programa. No caso do Brasil, por exemplo, a linha de corte para o PBF é de até R\$ 178,00 ou R\$ 89,00, de renda mensal per capita, para famílias pobres e extremamente pobres, respectivamente.

Além da linha de pobreza, os PTCs precisam instituir um sistema de cadastro de famílias elegíveis a receber o benefício – no Brasil, o Cadastro Único. Na concepção do Fiszbein e Schady (2009), esses sistemas são considerados o principal legado institucional que os PTCs trazem.

Contudo, a institucionalização de um cadastro de pobres é uma armadilha perigosa, que pode levar os PTCs a adotarem uma lógica pauperista se tais programas não estiverem comprometidos com a universalização dos benefícios para a população cadastrada. O ato de cadastrar uma parcela da população significa uma violação de sua liberdade e privacidade, que só se justifica se houver uma compensação a altura (no caso, há uma compensação de natureza diversa, que se traduz no recebimento do benefício).

No caso do PBF, o desafio de se enterrar de vez qualquer traço pauperista do programa passa pelos esforços de universalização dos benefícios, cujas intensões se traduziram na busca ativa e na extensão do benefício a famílias extremamente pobres sem filhos. Contudo, esses esforços, por mais que evidenciem uma lógica expansionista, deveriam ser acompanhados de outras ações, como a revisão da linha de pobreza, considerada muito baixa, impondo ainda privações severas para aqueles que se encontram acima dela (KERSTENETZKY, 2013).

A focalização também pede um sistema de avaliação e monitoramento. A avaliação e o monitoramento são, atualmente, parte fundamental das políticas públicas em geral. Seguindo a lógica do rigor na aplicação nos gastos públicos, a avaliação é o instrumento que permite verificar se determinada política pública tem resultados efetivos e deve ser continuada, corrigida ou encerrada. No caso dos PTCs o monitoramento desempenha um papel importante, já que a focalização exige um pagamento do benefício vá para o público-alvo correto. A exigência da correta aplicação dos recursos dos PTCs não é uma simples

³⁷ Em 2017 o BM passou a informar taxas de pobreza para todos os países usando duas novas linhas internacionais de pobreza: uma linha de pobreza para países de renda média-baixa, fixada em US\$ 3,20/dia; e outra para países de renda média-alta, fixada em US\$ 5,50/dia. Elas complementam a Linha Internacional da Pobreza de US\$ 1,90, que continua sendo o limite de pobreza.
<<http://blogs.worldbank.org/latinamerica/enriquecendo-o-conjunto-de-linhas-internacionais-de-pobreza>>.

questão orçamentária, mas também de economia política, já que esses programas tendem a perder apoio caso sejam comprovadas fraudes e desvios no recebimento dos benefícios.

A questão da focalização traz um terceiro elemento importante e característicos dos PTCs, também relacionado a questões de economia política: as condicionalidades. Se os PTCs não fossem focalizados, não haveria a necessidade de impor condicionalidades. Porém, como eles são pagos apenas os pobres, as condicionalidades são um elemento importante para o apoio da sociedade, que financia os PTCs por meio de impostos (FISZBEIN, SCHADY, 2009). Essa questão será melhor discutida na seção sobre condicionalidades.

Assim a focalização cria a necessidade de mecanismos específicos para o funcionamento da política social, notadamente os PTCs. Além disso, o espírito filosófico que orienta a focalização aponta para uma visão da política social como algo residual, que deve ser regido por princípios emprestados do mercado, como eficiência e economicidade. Essa visão fica clara no documento que cria o Social Risk Management (SRM), quadro teórico que orienta as ações de proteção social do BM.

3.4.1 Social Risk Management: um quadro teórico para as políticas sociais no séc. XXI

Publicado em 1999, o documento intitulado *Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Strategy Paper*, escrito por Robert Holzmann e Steen Jorgensen - respectivamente diretor e gerente do Setor de Proteção Social e Trabalho – lançava as bases do SRM, que viria a orientar as ações de proteção social do BM.

O objetivo do SRM é estender a estrutura tradicional de proteção social para incluir estratégias de prevenção, mitigação e enfrentamento para proteger os meios básicos de subsistência. O SRM concentra-se especificamente nos pobres, que são os mais vulneráveis ao risco e mais propensos a sofrer em face de choques econômicos. Através de suas estratégias, a SRM visa reduzir a vulnerabilidade dos pobres e incentivá-los a participar de atividades econômicas de maior retorno, a fim de sair da pobreza crônica.

O SRM parte do princípio de que indivíduos, domicílios e comunidades estão expostos a múltiplos riscos naturais – enchentes, secas, furacões, terremotos – e causados pelo homem – discriminações diversas, degradação ambiental, choques econômicos, guerras. Pessoas pobres estão mais sujeitas a esses riscos, pois são mais vulneráveis, devido a insuficiência de renda e pela impossibilidade de diversificarem seus meios de subsistência, especialmente em

momentos de crises.

Figura 1: Estratégias e arranjos do Social Risk Management

Arrangements and Strategies	Informal	Market-based	Public
Risk Reduction			
	<ul style="list-style-type: none"> • Less risky production • Migration • Proper feeding and weaning practices • Engaging in hygiene and other disease preventing activities 	<ul style="list-style-type: none"> • In-service training • Financial market literacy • Company-based and market-driven labor standards 	<ul style="list-style-type: none"> • Public labor standards • Pre-service training • Labor market policies • Child labor interventions • Disability policies • Good macroeconomic policies • AIDS and other disease prevention • Legislation to remove gender inequalities in property rights, marriage, and access to labor markets
Risk Mitigation			
Portfolio	<ul style="list-style-type: none"> • Multiple jobs • Investment in human, physical, and real assets • Investment in social capital (rituals, reciprocal gift-giving) 	<ul style="list-style-type: none"> • Investment in multiple financial assets • Microfinance 	<ul style="list-style-type: none"> • Multipillar pension systems • Asset transfers • Protection of property rights (especially for women) • Support for extending financial markets to poor people
Insurance	<ul style="list-style-type: none"> • Marriage/family • Community arrangements • Share tenancy • Tied labor 	<ul style="list-style-type: none"> • Old-age annuities • Disability, accident, and other personal insurance • Crop, fire, and other damage insurance 	<ul style="list-style-type: none"> • Mandated/provided insurance for unemployment, old-age, disability, survivorship, sickness, etc.
Risk Coping			
	<ul style="list-style-type: none"> • Selling of real assets • Migration • Borrowing from neighbors • Intra-community transfers/charity • Sending children to work • Dis-saving in human capital 	<ul style="list-style-type: none"> • Selling of financial assets • Borrowing from banks 	<ul style="list-style-type: none"> • Transfers/social assistance • Subsidies • Public works

Fonte: Holzmann; Jorgensen, 2000.

O SRM, como um quadro teórico, mapeia os riscos, descreve os possíveis arranjos para lidar com cada tipo de risco e sugere as melhores estratégias para lidar com eles. A seguir, são descritos os tipos de riscos (HOLZMANN; JORGENSEN, 2000):

1. *Catastrófico X não-catastrófico*: Alguns eventos que ocorrem durante a vida de uma família podem ter baixa frequência, mas efeitos severos, como doenças graves, invalidez, velhice e morte. Esses são considerados catastróficos e requerem transferências constantes para a família afetada. Doenças de menor gravidade, perda da lavoura e desemprego temporário são considerados eventos não-catastróficos.

Nesse caso, não se fazem necessárias as redes de proteção permanente. As famílias podem lidar com esses eventos por meios de arranjos informais e de mercado.

2. *Idiossincrático X covariante*: Os riscos idiossincráticos afetam apenas famílias em uma comunidade (doenças não epidêmicas, desemprego friccional, etc.). Já os riscos covariantes afetam, ao mesmo tempo, a comunidade como um todo (seca, inundação, inflação ou crise financeira). Há muitas formas de se lidar com os riscos idiossincráticos (arranjos informais, de mercado, públicos), mas para domicílios isolados e muito pobres pode ser difícil lidar até mesmo com esses choques.
3. *Único x repetido*: Há choques que levam a outros choques, formando uma sucessão de adversidades, como por exemplo: seca, doenças e morte. Esses choques dificilmente são aliviados por arranjos informais.

Os arranjos, por sua vez podem ser informais e formais privados ou públicos:

1. *Arranjos Informais*: São os primeiros arranjos para enfrentamento do risco da humanidade e, para a sua maioria, o único até hoje. Na falta do mercado e do Estado, os indivíduos se apoiam mutuamente em suas famílias e comunidades. Exemplos desses arranjos são a compra e venda de bens, empréstimos informais de dinheiro, diversificação da lavoura, etc.
2. *Arranjos de Mercado*: São arranjos cujo acesso ainda é limitado para a maioria da população, como bancos, companhia de seguros e de micro finanças. Para facilitar a consolidação desses arranjos seria necessário o estabelecimento de uma rede bancária robusta e política anti-inflacionária.
3. *Arranjos públicos*: Têm alcance limitado em países em desenvolvimento, devido a restrições fiscais, entre outros motivos. Entram em ação no caso de falha dos arranjos informal e de mercado. Podem atuar principalmente na área de pensões, seguros desemprego, auxílio doença. O arranjo público é o que melhor funciona no enfrentamento de choques catastróficos.

Já as estratégias podem ser de prevenção, mitigação ou enfrentamento:

1. *Prevenção*: São estratégias *ex ante*, que visam à diminuição da probabilidade de um evento de risco ocorrer. Quando se reduz a probabilidade de um evento de risco, se reduz também as oscilações na renda, o que é por si só capaz de elevar o bem-estar individual ou de uma família. As ações de prevenção são tipicamente voltadas para redução dos riscos no mercado de trabalho: desemprego, subemprego, baixos salários, etc.
2. *Mitigação*: Como a prevenção, é uma estratégia *ex ante*. Porém, em vez de reduzir a

probabilidade de um evento ocorrer, a mitigação ajuda a reduzir os impactos de um futuro risco. Os seguros são uma forma e mitigar riscos.

3. *Enfrentamento*: Deve aliviar os impactos do risco uma vez que o mesmo tenha ocorrido. As principais maneiras de se enfrentar o risco são por meio do desinvestimento em poupanças, empréstimos ou transferências monetárias públicas ou privadas. É uma estratégia *ex post* e que tem grande protagonismo dos arranjos públicos.

A correta aplicação do SRM previa o balanceamento dos arranjos e estratégias para lidar com os diferentes riscos. Nenhum arranjo deveria prevalecer e seus papéis poderiam mudar ao longo dos anos.

In an ideal world with perfect symmetrical information and complete, well-functioning markets, all risk management can and should be market-based (except for the incapacitated). However in the real world, all risk management arrangements will play important roles that are likely to change over time.
(WORLD BANK, 2001, p. 16)

A construção da proteção social nos moldes do SRM era totalmente diversa dos tradicionais esquemas de seguridade social, que eram baseados na divisão por todos os membros de uma sociedade dos riscos sociais – especialmente, mas não exclusivamente, os ligados à perda de capacidade laboral. Enquanto a utopia dos Estados de bem-estar social seria universalizar a cobertura de todos os riscos para todos os membros de uma sociedade, independente da sua capacidade contributiva³⁸, a utopia do SRM é que todos os riscos pudessem ser individualizados e cobertos por um seguro privado.

Segundo o Holzmann e Jorgensen (2000), uma nova abordagem para a proteção social era necessária para fazer frente ao novo cenário econômico pela globalização, que trazia novos tipos de riscos e ao mesmo tempo, novas oportunidades de expansão do bem-estar. As oportunidades estavam ligadas à ampliação do comércio global de bens, serviços e fatores de produção, o que favoreceria as vantagens comparativas globais. Ao mesmo, não havia garantias de que essas oportunidades seriam aproveitadas igualmente por todos os países (a crise financeira de 1998 mostrou que não). Esse novo cenário traria desafios que a proteção social tradicional não conseguiria enfrentar.

Our experience has shown the need for a new, integrated conceptual framework that builds on previous knowledge but better reflects the world situation at the beginning of the 21st century – a situation where risks and opportunities are on the rise, where it is recognized that neither the state or the market alone will provide the best

³⁸A favor do Estado de bem-estar social, pode-se argumentar que o modelo escandinavo chegou perto de universalização completa e uma ampla cobertura de serviços, conhecida como cradle to grave.

solution, and where the plight of more than 1 billion poor people poses the question of how to manage risk better, not merely providing handouts after a shock. (WORLD BANK, 2001B, p. 7)

Dessa forma, a intervenção pública na proteção social dentro do SRM é levada a um papel residual, devendo atuar somente onde não fosse possível endereçar uma solução de mercado, ou para socorrer aqueles que não pudessem pagar por ela. O SRM propunha uma redução do papel da provisão pública e ao mesmo tempo promovia os mercados como os grandes protagonistas da promoção da prosperidade e do bem-estar

O SRM elegia os pobres como foco da política social, entendendo pobreza como uma situação de vulnerabilidade, na qual os indivíduos não têm condições de manter sua capacidade de sobrevivência em caso de choques, que podem ser externos, atingindo um grande grupo de indivíduos (crises econômicas, desastres naturais, etc.) ou mais pontuais, atingindo famílias individualmente (doenças, desemprego, etc.) (HOLZMAN; JORGENSEN, 2000). Assim, a proteção social deveria estar voltada para solucionar a questão da pobreza, consolidando-se, conseqüentemente, como uma ação focalizada e residual, voltada prioritariamente para esse público-alvo.

O SRM orientou a formulação de documentos e ações do BM ao longo do século XXI. Esse quadro traz o espírito da focalização em seu cerne, relegando a proteção pública a uma atuação focalizada, separando-a de qualquer possibilidade de universalização da sua cobertura.

3.5 Condicionalidades

As condicionalidades são o elemento dos PTCs que garantem o investimento em capital humano dos beneficiários, especialmente das crianças. A concepção multidimensional da pobreza, adotada pelo BM no seu relatório de 2000/2001, ampliava as definições de pobreza como insuficiência de renda. Ao adotar esse novo enfoque o BM teve que propor uma série de medidas para erradicação da pobreza, que não fosse só o aumento da renda. Desse modo, as condicionalidades no contexto dos PTCs estão de acordo com a concepção multidimensional da pobreza, pois representa o instrumento para investir em capital humano, mesmo que forçadamente.

De toda forma, a questão dos argumentos em favor ou contra as condicionalidades são mais complexas do que essa primeira associação feita acima. Que as condicionalidades se

encaixam dentro da concepção de multidimensional da pobreza, não há dúvidas. Mas por trás dessa relação há argumentos contra a condicionalidade.

Uma primeira crítica apresentada por Fiszbein e Schady (2009) parte do princípio que as condicionalidades são uma limitação ao comportamento. Segundo os economistas, não parece ser uma boa ideia limitar o comportamento dos pobres ainda mais do que já é limitado pela própria situação de privação que eles vivem. Há questionamentos também sobre a validade de se obrigar as crianças a irem a uma escola ruim e longe de casa, em detrimento do aprendizado do ofício da família. Um último grupo de argumentos questiona a escolha de se fazer investimento em capital humano por meio de transferências condicionadas.

Os argumentos a favor apresentados pelo BM (FISZBEIN; SCHADY, 2009) para a presença de condicionalidades nas transferências monetárias, em lugar de transferências incondicionadas dividem-se em dois grupos. O primeiro, afirma que as condicionalidades se aplicam se o investimento em capital humano for considerado baixo. E o segundo, justifica as condicionalidades por questões de economia política.

A noção de que os pobres devem ser tutelados para fazer as melhores escolhas para si mesmo é antiga. O paternalismo, assim, é a raiz das condicionalidades. Contudo, em que pese esse dado negativo, as condicionalidades podem ser benéficas em contextos onde o investimento em capital humano é considerado baixo. Ao forçar comportamentos dos pais em relação aos filhos, as condicionalidades proteger a criança de danos causados pela negligência, tanto em relação à saúde quanto à educação. Os pais às vezes subestimam os retornos da educação e preferem não mandar os filhos para a escola, mas na realidade a frequência escolar pode ter várias externalidades positivas, como aprendizado sobre noções de higiene e saúde e a desconstrução da crença de que para ir à escola é necessário ter habilidades que eles não têm (FISZBEIN; SCHADY, 2009).

Um outro grupo de argumentos que dá suporte às condicionalidades são questões de economia política. A política pública precisa ser negociada em arenas decisórias e precisa contar de algum grau de consenso na sociedade, que afinal, ajuda a financiá-la por meio de impostos. E no caso dos PTCs aqueles que financiam as políticas sociais, veem com melhores olhos a transferência condicionada, pois eles percebem que os recursos dos impostos deles está sendo direcionado para os “pobres meritórios”, ou seja, aqueles pobres que continuam pobres apesar de seus esforços para sair da pobreza, e não por preguiça. Dentro dessa concepção, as condicionalidades aumentam a percepção de que os PTCs não são paternalistas ou clientelistas. O estado torna-se um parceiro, e não uma babá, do beneficiário no enfrentamento da pobreza.

is that when conditions are seen as co-responsibilities, they treat the recipient more as a “grown-up,” capable of agency to resolve his or her own problems. the state is a partner in the process, not a nanny (FISZBEIN; SCHADY, 2009, p.63.).

Essa ideia do Estado como parceiro dos pobres na superação da pobreza inaugura uma nova relação entre o Estado e os beneficiários, onde os participantes do programa são considerados corresponsáveis. As condicionalidades tornam os PTCs mais palatáveis. O estudo de Lindert e Vincensini (2008) sobre o PBF mostra que dentro do espectro político, as condicionalidades são bem aceitas tanto pela direita quanto pela esquerda. Enquanto esses creem que as condicionalidades são uma forma de reafirmar os direitos sociais, aqueles acreditam que as condicionalidades funcionem como uma espécie de contrato, obrigando uma conduta mais adequada. Isso garantiria o amplo apoio ao PBF.

A ideia de uma nova relação criada entre os Estados e os beneficiários pelos PTCs acabaria servindo de base para os dois grupos de argumentos, tanto o de baixo investimento em capital humano, quanto o de economia política. A ideia de condicionalidade como corresponsabilidade faz com que os PTCs sejam vistos como menos paternalistas pois “não dão dinheiro de graça”. Além disso, os maiores beneficiados pelas condicionalidades seriam as crianças e, geralmente, não se considera uma criança culpada por ser pobre.

Na visão do BM, os PTCs na América Latina representaram uma redistribuição em favor dos mais pobres, uma inovação em um sistema de seguridade social que direcionava vultosos recursos para os trabalhadores formais, aos quais os pobres não tinham acesso. Essa ruptura com os antigos sistemas de seguridade social estratificados e desiguais constitui-se como uma inovação positiva.

Entretanto, uma outra discussão sobre as condicionalidades e o seu caráter mais ou menos punitivo, faz-se importante para problematizar a presença desse elemento no PBF. Como mencionado anteriormente, a questão das condicionalidades foi um ponto de embate entre os técnicos do PBF e do BM. Segundo Conh (2012), o BM era partidário das condicionalidades fortes, que suspendessem o direito ao benefício em caso de seu descumprimento. O punitivismo proposto pelo BM foi rechaçado pelos técnicos do PBF, que acreditavam que a presença de famílias não cumpridoras das condicionalidades eram uma forma de alertar gestores locais para a deficiência da prestação de serviços. Assim, o gesto inicial que instituiu as condicionalidades estava ligado ao acompanhamento de políticas públicas e não ao controle dos beneficiários (COHN, 2012).

Assim, a presença de condicionalidades no PBF, mesmo que alegadamente para acompanhamento das políticas e não dos cidadãos, como afirma de Cohn (2012), guarda um

caráter ambíguo (KERSTENETZKY, 2013), pois a presença das condicionalidades, mesmo que fracas, ainda carrega o estigma da responsabilização dos beneficiários. Isso é especialmente delicado em contextos de oferta insuficiente, como é o caso brasileiro. A responsabilidade de oferecer serviços públicos universais é do Estado, e não deve ser transferida para os beneficiários do PBF, mesmo que apenas para diagnóstico sobre o acesso a políticas públicas ou para obter apoio da opinião pública para o programa. Se essa foi a justificativa dos gestores do PBF para a inclusão das condicionalidades no desenho do programa, sua obrigatoriedade deveria ser revista, pois a aceitação do programa poderia ser ampliada por meio de publicização do diagnóstico não pauperista das causas da pobreza (KERSTENETZKY, 2013).

3.6 Programa Bolsa Família e as diretrizes do Banco Mundial para os Programas de Transferência de Renda: pontos de aproximação e distanciamento

Os PTCs apresentam características comuns que permitem que eles sejam classificados enquanto tal. O PBF é um PTC, pois apresenta essas características: foco na população pobre, transferência monetária e presença de condicionalidades. Como foi visto anteriormente, essas eram características que iam ao encontro da agenda do BM para os Estados na área social. Segundo essa agenda, a intervenção pública residual, com foco no combate à pobreza e oferta de serviços públicos e gratuitos para os que não pudessem pagar.

Os PTCs, apesar de terem essas características comuns, gozam de uma discricionariedade para estabelecer mecanismos de funcionamento que sejam mais alinhados com a realidade de cada país e os objetivos que desejam alcançar. As condicionalidades podem ser fortes, punindo os beneficiários que não as cumprirem, ou podem ser mais brandas, servindo como acompanhamento das condições de acesso aos serviços públicos. Alguns programas podem manter um grupo de controle para realizar avaliações mais rigorosas de seus resultados, enquanto outros podem optar por universalizar o acesso ao benefício à totalidade da população pobre. Da mesma forma, a distribuição do valor dos benefícios pode ser mais meritocrática, aumentando com o avanço da escolaridade, ou mais redistributiva, pagando mais para os mais pobres (FIZSBEIN; SCHADY, 2009)³⁹.

O PBF constituiu-se como um PTC controles mais brandos, adotando condicionalidades fracas, sem punir os beneficiários que descumprissem as condicionalidades,

³⁹ Aqui estão ilustradas as diferenças entre os programas do México, com desenho experimental e benefícios que aumentam conforme a criança ou adolescente beneficiário avança na sua escolarização, e do Brasil, sem desenho experimental e com benefícios maiores para os mais pobres. Essa discussão está melhor referenciada na seção 3.1.

apesar da recomendação do BM na adoção de um caráter mais punitivo (COHN, 2012).

Um outro ponto que distancia o PBF dos PTCs, principalmente a partir da instituição do PBSM, é o seu objetivo de universalizar o benefício e tornar-se um mecanismo de distribuição de renda para a população mais pobre. É importante notar que, diferente de muitos países latino-americanos que realizaram reformas privatizantes do sistema de previdência social, o Brasil ainda mantém uma seguridade social pública universal, abrangendo previdência, assistência social e saúde. Apesar dos princípios universalistas da Constituição de 1988, é um fato que antigas distorções persistiram, como estratificação do esquema de previdência e grande desigualdade social.

Ao longo dos anos em que se consolidou, o PBF passou a ser um importante benefício da assistência social, mas não era o único. É importante lembrar que o Brasil conta com o Benefício de Prestação Continuada, um benefício não contributivo da assistência social, pago pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), devido aos idosos e deficientes que comprovem não ter meios de se manter ou serem mantidos por suas famílias. Outro fato que importante é que paralelamente à criação do PBF, estava em curso a política de valorização do salário mínimo contribuiu para a redução da pobreza nos anos 2000 de forma mais relevante do que o PBF (BRITO, KERSTENETZKY, 2018).

Assim, o PBF é um programa que compartilha de características recomendadas pelo BM para a proteção social, notadamente a focalização. Porém, fazendo análise mais ampla da proteção social oferecida pelo Estado brasileiro, nota-se que essa não possui o caráter residual recomendado pelo organismo. Nos documentos analisados nos capítulos anteriores, viu-se que o BM diagnosticava um esgotamento dos esquemas de seguridade social públicos, especialmente na previdência, afirmando existirem déficits que condenavam a sua sustentabilidade a longo prazo. Como foi apontado no primeiro capítulo, o BM foi um importante fiador das reformas privatizantes da seguridade na América Latina e que o Brasil foi um dos poucos países que não promoveu essas reformas, inclusive tendo promulgado a Constituição de 1988, que universalizou a proteção social.

Assim, apesar de ser considerado um programa exemplar pelo BM, por sua abrangência e sucesso operacional – especialmente no contexto federativo brasileiro – pode-se concluir que o PBF manteve algum grau de independência frente ao receituário do organismo⁴⁰ para a seguridade social e para os PTCs. E mais ainda, as políticas sociais no Brasil conseguiram se manter, mesmo que mais formal do que materialmente.

⁴⁰ Presente nos documentos analisados nos capítulos anteriores, notadamente os RDMs de 1990, 2000/2001 e o *Social Protection Strategy Paper* de 2001.

A focalização encontrada no PBF não se confunde com residualidade e pode ser necessária e complementar às políticas redistributivas de um Estado de bem-estar que se propõe universalista (como é o caso brasileiro após a Constituição Federal de 1988), mas que enfrenta profundas desigualdades sociais. Contudo, para dar materialidade ao caráter universal das políticas sociais é necessário garantir a ênfase na redistribuição e no universalismo. O PBF tem um impulso universalista e redistributivista (KERSTENETZKY, 2013) que pode ajudar a materialização aos direitos sociais previstos na Constituição. O contrário também pode acontecer: o PBF pode vir a esvaziar os serviços universais, tornando-os especializados em atender a população pobre. Esse caso levaria o Brasil em um residualismo em políticas sociais, esvaziando o modelo de seguridade social previsto em 1988.

Considerações Finais

Os PTCs surgem como uma inovação no quadro de políticas sociais entre o fim dos anos 1990 e início dos anos 2000. Tendo as experiências locais do Brasil e do México com pioneiras e ampliadas, também nesses países para o âmbito nacional, os PTCs rapidamente se espalharam pela América Latina. O baixo custo desses programas, aliado ao seu formato focalizado, à presença de condicionalidades e seu objetivo de combate à pobreza, foi uma fórmula de sucesso que legitimou os PTCs perante diversos atores da comunidade internacional.

Partindo da curiosidade despertada pelo surgimento desses programas, que reuniam atores aparentemente tão diversos em sua defesa, decidiu-se investigar a relação entre o BM e os PTCs. O objetivo dessa dissertação foi identificar pontos de aproximação entre as recomendações do BM para os PTCs e o PBF. Para tal, foi feito um histórico da seguridade social, do seu surgimento no fim séc. XIX até suas reformas privatizantes nas décadas de 1980 e 1990, com o objetivo de mostrar como o desenvolvimento das políticas sociais levou ao surgimento dos PTCs. Complementando a questão das mudanças da seguridade social no mundo, debateu-se o protagonismo da categoria de pobreza na política social atualmente, o que também contribui para a reflexão sobre a disseminação dos PTCs pela América Latina. Na análise das recomendações do BM para os PTCs em geral e o desenho do PBF, recorreu-se aos documentos do BM, que continham prescrições para a área social, notadamente os Relatórios do Desenvolvimento Mundial e documentos estratégicos do Setor de Proteção Social e Trabalho.

Analisando a história dos sistemas de seguridade social, constatou-se que os PTCs surgem após as reformas dos estratificados e incompletos sistemas de seguridade latino-americanos, diminuindo ainda mais a cobertura contra os riscos sociais. As sucessivas crises econômicas enfrentadas pelos do continente levaram a um aumento da pobreza, situação agravada pela incapacidade dos Estados em ofertar de proteção social efetiva. A pobreza, então, passa a ser uma questão relevante a ser resolvida nesses países. Essa agenda é endossada pelas instituições financeiras internacionais, que também apoiaram e foram ideólogas das reformas dos sistemas de seguridade social.

Os PTCs representaram o protagonismo da categoria de pobreza na agenda das políticas sociais. O BM foi um importante ator político e intelectual na difusão do combate à pobreza, que era uma questão central no organismo desde o fim dos anos 1960, tendo sido preterida nos anos 1980 em favor dos ajustes estruturais. O BM retoma o combate à pobreza

como norte de todas as suas operações nos anos 1990, a chamada pobretologia (PEREIRA, 2010). Juntando a pobretologia com o seu receituário neoliberal, que pregava uma política de proteção social residual, os PTCs tornam-se um importante elemento nas receitas de diminuição da pobreza.

No Brasil, o empréstimo do BM ao PBF se deu em 2004. Os técnicos do Banco tentaram disputar o desenho do programa com o governo brasileiro, propondo um projeto experimental e condicionalidade fortes. Porém como o objetivo do governo brasileiro era universalizar o PBF para a população-alvo e reforçar o acesso a direitos, o desenho proposto pelo BM foi recusado.

O PBF manteve uma independência frente às recomendações do BM para os PTCs, podendo ser considerado um programa mais redistributivo e que reforça o acesso a direitos do que outros PTCs latino-americanos, como o do México, por exemplo. Para além da questão do PBF em si, é necessário ressaltar que o Brasil ainda mantém uma seguridade formalmente universal e o caráter focalizado do PBF não significa uma *residualização* da política social no Brasil.

Algumas questões surgiram ao longo dessa pesquisa e podem constituir uma agenda de pesquisa futura. Um fato que chama a atenção é o surgimento quase concomitante dos PTCs no Brasil e no México. Dados do BM apontam para diferentes direções, com algumas vezes afirmando que o Brasil serviu de inspiração para o México, outras vezes afirmando o programa mexicano como pioneiro. Assim, determinar o marco zero dos PTCs na América Latina e o envolvimento do BM nesse momento de difusão inicial parece uma questão pouco esclarecida.

Outro ponto interessante seria pesquisar a burocracia por trás do PBF e como ela se relacionou com os técnicos do BM que ajudaram na formulação do programa. Sabe-se que dentro do governo brasileiro conviviam visões diferentes sobre o desenho do programa (COHN, 2012; CAMPELLO, 2013). Determinar como foi a disputa dentro do governo brasileiro pelo desenho do PBF parece ser uma questão de pesquisa relevante para iluminar a questão da alteridade do PBF frente ao BM.

Referências Bibliográficas

- ALVIM, R. B. A. R. **Seguridade social na América Latina: trajetórias recentes de reforma e contrarreforma**. 2011. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- BARRIENTOS, A. Latin America: towards a liberal-informal welfare regime. In GOUGH, I. et al. **Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and America: social policy in development contexts**. Cambridge University Press, 2004.
- BASTAGLI, F. **From social safety net to social policy? The role of conditional cash transfers in welfare state in Latin America**. Brasília: International Policy Center for Inclusive Growth, 2009.
- BENJAMIN, W. **Charles Baudelaire um lírico no auge do capitalismo**. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- BÉRTOLA, L.; OCAMPO, J. A. **O desenvolvimento econômico da América Latina desde a independência**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.
- BRITO A. S.; KERSTENETZKY, C. L. **A política de valorização do salário mínimo foi importante para a redução da pobreza no Brasil? Uma análise para o período 2002-2013**. Texto para discussão nº 132-2018, CEDE, Rio de Janeiro, 2018.
- CAMPELLO, T. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In CAMPELLO, T.; NERI, M. (Org.) **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013.
- CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 2013.
- COBO, B.; LAVINAS, L.; VEIGA, A. **Políticas Sociais Universais e Incondicionais: há chances reais de sua adoção na América Latina?** In: CONGRESSO DA REDE MUNDIAL DE RENDA BÁSICA, 13, 2010, Rio de Janeiro. Anais eletrônicos.
- COHN, A. **Cartas ao Presidente Lula: Bolsa Família e direitos sociais**. Rio de Janeiro: Pensamento Brasileiro, 2012.
- DINIZ, E. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990**. Editora FGV, 2000.
- DRAIBE, S. Programas de Transferência Condicionada de Renda. In: CARDOSO, F. H. e FOXLEY, A. (edit.). **América Latina: desafios da democracia e do desenvolvimento**. Volume 2. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: IFCH, 2009.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 24, p. 85-116, 1991.

_____. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 35, p. 73-111, 1995.

FASSIN, D. Marginalidad et marginados. La constuction de la pauvreté urbaine en Amerique latine. In: PAUGAM, S (org.). **L'exclusion, l'état des saviors**. Paris: La Découverte, 1996.

FIZSBEIN, A.; SCHADY, N. **Conditional cash transfers: reducing present and future poverty**. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2009. Disponível em: <https://siteresources.worldbank.org/INTCCT/Resources/5757608-1234228266004/PRR-CCT_web_noembargo.pdf> Acesso em: 11 nov. 2018.

FLEURY, S. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 1994.

_____. A seguridade inconclusa. In: INESC. **A Era FHC e o Governo Lula: Transição?** Brasília: INESC; 2004.

FOLHA ONLINE. Banco Mundial elogia Lula e prevê novo desembolso de US\$ 1 bi. In: REUTERS. São Paulo, 2003. Disponível em:<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/reuters/ult112u29322.shtml>>. Acesso em 15 nov. 2018.

GENTIL, D. L. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira—Análise financeira do período 1990–2005**. 2006. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

GOUGH, I. Thatcherism and the welfare state: Britain is experiencing the most far-reaching experiment in 'new right' politics in the western world. **MarxismToday**, 1980. Disponível em: <<http://eprints.lse.ac.uk/66525/1/Binder1.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2018.

HOLZMANN, R. JORGENSEN, S. **Social Risk Management: a new conceptual framework for social protection and beyond**. Washington, DC: The World Bank, 2000.

JOLLY, R. Adjustment with a human face: a UNICEF record and perspective on the 1980s. **World Development**, v. 19, n. 12, p. 1807-1821, 1991.

KERSTENETZKY, C. L. Desigualdade e Pobreza: lições de Sen. **RBCS**, v. 15, n. 42, p. 113-122, fevereiro 2002.

_____. **O Estado do Bem-Estar Social na era da razão: a reinvenção do social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KOWARICK, L. **Capitalismo e marginalidade na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

LAVINAS, L. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. **Revista Econômica**. v. 4, n. 1, p. 25-59, julho 2002.

LO VUOLO, R. ET AL. **La pobreza... de la política contra la pobreza**. Buenos Aires: CIEPP, 1999. Disponível em: <<http://www.ciepp.org.ar/images/ciepp/libros/pobreza%20da%20edicionb.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

MARINS, M. T. A. **Bolsa Família: questões de gênero e moralidade**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ; Faperj, 2017.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, status e classe social**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1967.

MATIJASCIC, M. **Crise e Reforma da Previdência Social no Brasil nos Anos 90**. 2002. Tese (Doutorado em Economia) UNICAMP, Campinas, 2002.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES F. **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate**. Brasília: IPEA, 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Manual do Pesquisador: Programa Bolsa Família**. Brasília, 2018.

MESA-LAGO, C. **Desarrollo de la seguridad social en América Latina**. Santiago de Chile: CEPAL, 1985.

_____. **Social security and prospects for equity in Latin America**. Washington, DC: World Bank, 1991.

_____. **Las reformas de pensiones em América Latina y su impacto en los principios de seguridad**. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.

_____. **Reassemblig social security: a survey of pensions and health care reforms in Latin America**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2008.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista; O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

STIGLITZ, J.E., ORSZAG, P.R. **Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems**. Washington, World Bank Conference: *New ideas about old age security*, 2001.

PAUGAM, S. **A desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza**. São Paulo: EdUC; Cortez, 2003.

PEREIRA, J. M. M. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1994-2008)**. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 2010a.

_____. O Banco Mundial e a construção político-intelectual do combate à pobreza. **Topoi**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 21, p. 206-282, jul-dez. 2010b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/topoi/v11n21/2237-101X-topoi-11-21-00260.pdf>> Acesso em: 11 nov. 2018.

_____. As ideias do poder e o poder das ideias: o Banco Mundial como ator político-intelectual. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 56, p. 77-100, mar. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782014000100005&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em: 11 nov. 2018.

_____. Assaltando a pobreza: política e doutrina econômica na história do Banco Mundial (1944-2014). **Rev. Hist.**, São Paulo, n. 174, p. 235-265, jan./jun. 2016.

PIERSON, P. **Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment**. Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

PINHEIRO, V. C. Balanço da reforma da previdência social no Brasil (1998-2001). In BAYMA, F.; KASZNAR, I. **Saúde e Previdência social: desafio para o terceiro milênio**. São Paulo: Pearson Education, 2003.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

RAVALLION, M.; DATT, G.; VAN DE WALLE, D. Quantifying absolute poverty in the developing world. **Review of Income and Wealth**, Ottawa, Série 37, nº 4, p. 345-361. 1991.

ROSANVALLON, P. **A nova questão social: repensando o Estado Providência**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

REGO, W.R; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

ROCHA, S. **Transferências de renda no Brasil: o fim da pobreza?** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ROWNTREE, B.S. **Poverty: a study of town life**. London: Macmillan., 1902. Disponível em: <<https://ia800204.us.archive.org/2/items/poverty00unkngoog/poverty00unkngoog.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2018.

SEN, A. O desenvolvimento como expansão de capacidades. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 313-334, Abril 1993.

SILVA, M. O. S. (Coord.). **Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe**. São Paulo, Editora Cortez, 2014.

SILVEIRA, F. G.; CAMPOLINA, B.; HORN R. V. Impactos do Programa Bolsa Família na alocação do tempo entre escola e trabalho de crianças e adolescentes de 10 a 18 anos. In CAMPELLO, T.; NERI, M. (Org.) **Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013.

SMEEDING, T. Poverty Measurement. In: BRADY, D.; BURTON, L. M. (Ed.). **The Oxford handbook of the social science of poverty**. Nova York: Oxford University Press, 2016.

STEIN, R. H. Pobreza e desigualdade na América Latina sob o olhar dos organismos internacionais. **Ser Social**, Brasília, n. 18, p. 79-125, jan./jun. 2006.

SUPLICY, E. M. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Editora Cortez, 2002.

TAYLOR-GOBYT, P. Welfare, hierarquia e a "nova direita" na era Thatcher. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 165-187, Set. 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264451991000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 09 out. 2018.

TEIXEIRA, C; AZEREDO, B.; WERNECK, M. L. **Sistemas de proteção social na América Latina**, 2011.

THOMÉ, D. **O Bolsa Família e a social-democracia**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

TOWNSEND, P. **Poverty in the United Kingdom**. London: Allen Lane and Penguin Books, 1979. Disponível em: <<http://www.poverty.ac.uk/free-resources-books/poverty-united-kingdom>>. Acesso em: 18 set. 2018.

_____. Conceptualizing poverty. In: **The International analyses of poverty**. London: Harvest Wheatsheaf, 1993. Disponível em: <http://www.adatbank.ro/html/cim_pdf380.pdf> Acesso em 18 set. 2018.

UGÁ, V. **A questão social como pobreza: crítica à conceituação neoliberal**. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2008.

VIANNA, M. L. T. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998.

_____. **Seguridade social e combate à pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não contributivos**. Mimeo, IE-UFRJ, 2005.

WILLIAMSON, J. What Washington means by policy reform. In: Williamson, J. **Latin American adjustment: How much has happened?** Washington: PIIIE, 1990.

WORLD BANK. **World development report 1990: poverty**. New York: Oxford University Press, 1990.

_____. **World development report 1997: the State in a changing world**. New York: Oxford University Press, 1997.

_____. **World development report 2000/2001: attacking poverty**. New York: Oxford University Press, 2001a.

_____. **Social Protection Sector Strategy Paper: from safety nets to springboards**. Washington, DC: The World Bank Group, 2001b.

_____. **Resilience, Equity and Opportunity: The World Bank 2012-2022 Social Protection and Labor Strategy**. Washington, DC: The World Bank Group, 2012.

_____. **World Development Report 1993: Investing in Health.** New York: Oxford University Press, 1993. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5976>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

_____. **Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth.** New York: Oxford University Press, 1994. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/973571468174557899/pdf/multi-page.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2018.