



Revista Café com Sociologia

Volume 6, número 2, mai./jul., 2017

PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA: em busca de uma trajetória teórica

*Francisco Robert Bandeira Gomes da Silva¹
Antônia Jesuíta Lima²*

RESUMO

Na década de 1990, a região da América Latina e Caribe assistiu à mudanças na concepção de enfrentamento à pobreza e à desigualdade social sendo os responsáveis diretos, os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR), que se consolidaram em diferentes países da região e se difundiram como instrumento político privilegiado de alívio à pobreza. O seu pioneirismo se deu no México e Brasil, porém mais tarde, em particular, em 2014, vinte países da América Latina e Caribe já dotavam tal mecanismo de enfrentamento à pobreza como principal instrumento social. Busca-se, assim, desvendar um fundo teórico que sustenta as transferências de renda que assola as políticas sociais da citada região.

PALAVRAS-CHAVE: Programas de Transferência Condicionada de Renda. Teoria. América Latina.

CONDITIONAL CASH TRANSFER PROGRAMS: in search a theoretical trajectory

ABSTRACT

In the 1990s, the Latin America and the Caribbean attended the changes in coping design to poverty and social inequality are directly responsible, the Transfer Programs Income Access (PTCR), which is consolidated in different countries of the region and They diffused as a privileged political tool for poverty alleviation. Its pioneering happened in Mexico and Brazil, but later, in particular, in 2014, twenty countries in Latin America and the Caribbean have endowed this coping mechanism to poverty as the main social instrument. Search is thus unveil a theoretical background that supports cash transfers plaguing the social policies of the mentioned region.

KEYWORDS: Conditional cash transfer programs. Theory. Latin American.

¹ Doutorando em Políticas Públicas junto à Universidade Federal do Piauí (UFPI). *E-mail:* robertbandeira@hotmail.com

² Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas junto à Universidade Federal do Piauí (UFPI). *E-mail:* a.je.l@uol.com.br

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo trata da busca de uma trajetória teórica acerca dos Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR), que se proliferaram como um “raio caído de um céu azul”, com o intuito de enfrentar a pobreza na América Latina e Caribe. Tal trajetória teórica se justifica, em particular, para situar a prática dos PTCR no espectro teórico.

Na década de 1990, a região da América Latina e Caribe assistiu à mudanças na concepção de enfrentamento à pobreza e à desigualdade social (SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2004; VALENCIA LOMELÍ, 2008; CECCHINI; MADARIAGA, 2011; SILVA, 2014a), sendo os responsáveis diretos, os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR), que se consolidaram em diferentes países da região e se difundiram como instrumento político privilegiado de alívio à pobreza.

De acordo com Checchini e Madariaga (2011), os PTCR, em 2011 cobriam 18 países da região atendendo a 25 milhões de famílias, mais de 113 milhões de pessoas (19% da população), com um gasto médio de 0,4% do PIB da região. Dessa forma, de acordo com os autores, configurando-se como a principal ferramenta de enfrentamento à pobreza e à desigualdade social da América Latina e Caribe desde as reformas de cunho neoliberal.

Tanto os governos, como os organismos internacionais multilaterais identificaram que a intervenção exclusiva via políticas econômicas resultaram em um fracasso, assim iniciam a adoção de programas direcionados aos problemas sociais, em particular a pobreza. De acordo com Soares *et al* (2007, p. 7), “[...] devido à sua visibilidade, os PTCRs se tornaram ainda objeto de intenso debate, mobilizando a opinião pública e exigindo posicionamentos dos políticos”

O que houve, no entendimento de Barrientos (2012), foi à expansão da assistência social na América Latina e Caribe, em particular, dirigida aos mais pobres por meio dos PTCR. A intenção era a de reduzir os números alarmantes de pobres e de concentração de renda, por meio de transferência monetária direta e de condicionalidades, assim como o acesso da população pobre aos bens e serviços sociais básicos. Assim, segundo Barrientos (2012, p. 73), a expansão dos programas sociais é “[...] um meio apropriado para fazer frente à pobreza, a exclusão e a coesão social, especialmente em um contexto em que as coalisões governamentais contam com pouca margem para transformar as políticas macroeconômicas ou as políticas de mercado de trabalho”.

O pioneirismo dos programas de enfrentamento à pobreza se dá no Brasil e no México. Conforme estudo realizado por Silva, Yazbek e Di Giovanni (2004), o pioneirismo dos PTCRs no

Brasil, em meados da década de 1990, por meio de experiências municipais de transferência de renda às famílias pobres com crianças em idade escolar, condicionada à 75% de frequência escolar de tais crianças. Ainda no Brasil, observa-se, de acordo com Valencia Lomelí (2008), que o Governo Federal instituiu, em 1996, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que visava transferir dinheiro às famílias pobres que tivessem crianças em exercício laboral, assim, retirando-as do trabalho e condicionando-as a frequentar as escolas públicas.

Outros estudos, como os de Levy e Rodríguez (2005), de Valencia Lomelí (2008), de Checchini e Madariaga (2011) e os de Silva (2014a; 2014b) sobre os PTCRs identificam, ainda, o México como um dos pioneiros, pois em 1997, inaugurou o Programa de Educação, Saúde e Alimentação (PROGRESA), que depois ficou conhecido como “Oportunidades”, que visava transferir dinheiro para as famílias pobres e extremamente pobres desde que estas se comprometessem a acessar serviços básicos de saúde e educação. Após as primeiras experiências, os PTCRs espalharam-se pelos países que compreendem a região da América Latina e Caribe.

Após os pioneiros, diversos países da Região da América Latina e Caribe adotaram os PTCR como mecanismo principal de enfrentamento à pobreza. A partir da coleta de dados na *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe* da CEPAL³, observa-se que, em 2014, já eram vinte países que os adotavam.

2 UMA POSSÍVEL TRAJETÓRIA TEÓRICA: uma inflexão a partir do modelo europeu

A natureza da política social adotada pelo Estado foi uma preocupação de Richard Titmuss (1974) e Gosta Esping-Andersen (1991), que demonstraram que as políticas sociais adotadas pelos governos traduzem-se em escolhas conceituais, isto é, não se apoiam apenas em medidas puramente técnicas. Os autores constataram, em suas análises sobre as experiências de proteção social, a existência de três modelos/regimes de *Welfare State*. Os modelos ou padrões identificados por Titmuss (1974) foram assim classificados: em primeiro lugar, o modelo residual, que considera a família e o mercado como socialmente dados, e somente quando estes quebram, é que entram em jogo as instituições de assistência social, porém, de forma temporária. Suas bases teóricas remontam à *Poor Law* inglesa e têm Friedman e Hayek como teóricos de expressão.

Em segundo lugar, o modelo meritocrático-particularista, o qual sustenta que as necessidades sociais devem ser cumpridas com base no mérito, no desempenho do trabalho e na sua

3 Disponível em: < <http://dds.cepal.org/bdptc/>>. Acesso em: 15.jul.2016.

produtividade. Esse modelo “[...] é derivado de várias teorias econômicas e psicológicas relacionadas com os incentivos, esforço e recompensa, e a formação de classe e de grupos de lealdades⁴” (TITMUSS, 1974, p. 146).

Em terceiro lugar, o modelo institucional-redistributivo, que consiste na distribuição universal de bens e serviços, sem levar em conta critério de mercado. É baseado “[...] em parte, nas teorias sobre os múltiplos efeitos da mudança social e do sistema econômico, e nos princípios da equidade social⁵” (TITMUSS, 1974, p. 146).

Como argumenta Esping-Andersen (1991), existem três princípios a serem levados em consideração antes de qualquer especificação teórica acerca dos Regimes de Bem-Estar Social: o Estado, a família e o mercado. Tal entendimento passa pelas formas como as atividades estatais se relacionam com a família e o mercado no que se refere à provisão social.

A compreensão teórica sobre os Regimes de Bem-Estar Social passa ainda pelo crivo analítico sobre o grau de mercadorização e desmercadorização das políticas sociais. Segundo Esping-Andersen (1991, p. 102), “[...] quando os mercados se tornaram universais e hegemônicos é que o bem-estar dos indivíduos passou a depender inteiramente de relações monetárias” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 102). Já a desmercadorização “[...] ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 102).

A partir das análises da economia política de alguns países e baseando-se nos estudos de Titmuss, Esping-Andersen encontra três regimes do *Welfare State*: a) Liberal; b) Conservador, e; c) Socialdemocrata. O regime liberal direciona-se aos comprovadamente pobres, o que gera um estigma social. Os benefícios sociais, em sua maioria, têm um alcance muito limitado. Atingem, em particular, os trabalhadores e os dependentes do Estado. Esse regime favorece o mercado no momento em que garante o mínimo social aos segmentos mais pobres da população e subsidia esquemas privados de previdência. Esse regime tem como arquétipos os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália.

O regime conservador caracteriza-se por uma presença maior do Estado, se comparado com o regime liberal, pois o Estado é o gestor do capitalismo. É marcado por um forte corporativismo, uma vez que os direitos se ligam à classe e ao status. Tal ligação, em particular, a de status faz-se

4 Original: “It is derived from various economic and psychological theories concerned with incentives, effort and reward, and the formation of class and group loyalties.”

5 Original: “[...] in part based on theories about the multiple effects of social change and the economic system, and in part on the principle of social equality”.

perceber por não haver um impacto de redistribuição, pelo contrário, mantêm-se as desigualdades entre as classes. O cunho corporativista se faz notório pelo reconhecimento de certos direitos, como o trabalhista, apenas para poucas profissões (ESPING-ANDERSEN, 1991). Os exemplos desse modelo são a França, a Alemanha e a Itália.

O terceiro e último regime, o socialdemocrata, tem a igualdade e a universalização dos direitos sociais como essência. Direitos que são desfrutados por classes mais altas são os mesmos que os das classes mais baixas, o que gera igualdade e desconsidera o corporativismo predominante do modelo conservador. Tem como guia o pleno emprego, faz com que o cidadão escolha entre ficar empregado ou receber um auxílio social, sendo emblemático o caso das mulheres. O regime socialdemocrata é considerado o mais desmercadorizante de todos (ESPING-ANDERSEN, 1991), e tem nos países escandinavos o seu paradigma.

Apesar de se identificarem três modelos ou regimes de *Welfare State*, isso não quer dizer que eles se dão de forma pura.

Os *welfare states* formam um grupo, mas precisamos reconhecer que não existe um único caso puro. Os países escandinavos podem ser predominantemente socialdemocratas, mas não estão isentos de elementos liberais cruciais. Os regimes liberais também não são tipos puros. O sistema de previdência social norte-americano é redistributivo, compulsório e longe de ser atuarial. Ao menos em sua formulação o *New Deal* era tão socialdemocrata quanto a socialdemocracia contemporânea da Escandinávia (ESPING-ANDERSEN, 1991, P. 110-111).

Inferese que, por um lado, não há um conceito único para as experiências de bem-estar social e, por outro, que suas variações, denominadas por Titmuss (1974) de modelo ou padrão e de regimes por Esping-Andersen (1991), são influenciadas pela postura que o Estado assume em relação à economia e à família. Contudo, as resultantes da natureza das políticas sociais dependem diretamente de como os países tratam a relação entre política social e mercado, isto é, por meio de uma postura assistencialista temporária, ou no outro limite, como concretização de direitos que independem das forças de mercado. Além disso, observa-se que um regime de bem-estar social pode conter características de outros modelos.

De acordo com as análises de Titmuss (1974) e Esping-Andersen (1991), as políticas públicas se apresentam sob três formatos: focalizada (*targeting*), universal ou redistributiva e um *mix* delas, focalização com universalização (*targeting within universalism*). Este último apontado por Skocpol (1991) ao analisar que o sistema de provisão americano proporcionou benefícios adicionais e serviços especiais para certas pessoas pobres ao conjugar políticas focalizadas com universais. Essa perspectiva é reforçada por Leubolt, Fischer e Saha (2014), os quais asseveram que a rivalidade entre focalização e universalismo existe apenas se o primeiro tipo de política exclui da sua

operacionalização os investimentos em infraestrutura social.

Para Kerstenetzky (2006), as políticas sociais focalizadas dependem da noção de justiça em que elas estão inscritas, que pode ser em uma justiça de mercado ou de Estado. Para a autora, as políticas sociais sob o prisma do mercado são as *targeted policies*. Políticas sociais focalizadas, cujo objetivo primordial é atender os excluídos dos processos econômicos. A focalização constitui-se, portanto, em um “[...] componente (menor) da racionalidade do sistema, de sua eficiência global. A verdadeira ‘política social’ seria, na verdade, a política econômica” (KERSTENETZKY, 2006, p. 568). Destaca-se que o lugar que a perspectiva de mercado reserva à política social é a simples provisão de um seguro contra os inconvenientes da vida. Outro modelo é o de justiça de Estado, em que a política focalizada é vista como “[...] alocação redistributiva de recursos de geração de oportunidades sociais e econômicas para os grupos sociais em desvantagem relativa” (KERSTENETZKY, 2006, p. 572).

As políticas sociais focalizadas de cunho residual ou na perspectiva de uma justiça de mercado, podem ser observadas, a partir da institucionalização dos direitos sociais como concebidos por Marshall (1967, p. 62), para o qual “[...] a desigualdade do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida”. As desigualdades materiais provenientes do mercado são aceitáveis, mas todos são iguais perante a lei, isto é, o autor reconhece uma igualdade instrumental – racional e não material. Porém, essas desigualdades provenientes do mercado podem ser suprimidas pelo Estado via institucionalização dos direitos sociais, na execução de políticas sociais, que, a princípio, são residuais.

Assim, como já sinalizou Titmuss (1974), o aparecimento das políticas sociais focalizadas se deu através da institucionalização da lei dos pobres (*poor law*) na Inglaterra, que, segundo Marshall (1967, p. 71), era “[...] um item num amplo programa de planejamento econômico cujo objetivo geral não era criar uma nova ordem social, e sim preservar a existente com o mínimo de mudança essencial”. Em outras palavras, tinha a função de contribuir com o progresso econômico ao mesmo tempo em que amparava os realmente pobres, isto é, os que se encontravam à margem do sistema de mercado.

Pela Lei de 1834 a Poor Law renunciou a todas as suas reivindicações de invadir o terreno do sistema salarial ou de interferir na força do mercado livre. Oferecia assistência somente aqueles, que devido à idade e à doença, eram incapazes de continuar a luta e àqueles outros fracos que desistiam da luta admitiam a derrota e clamavam por misericórdia (MARSHALL, 1967, p. 71).

Por essa passagem abstraída da obra “Cidadania, Classe Social e Status”, Marshall (1967) quis demonstrar o divórcio entre os direitos civis, políticos e sociais. Segundo o autor, os

beneficiários da *Poor Law* estavam renunciando aos seus direitos de cidadania, uma vez que o Estado os encaminhava às casas de trabalho (retirando-lhes o seu direito civil), por exemplo. Dessa forma, a *Poor Law* não se encaixava na amplitude do conceito de cidadania de Marshall (1967), que propunha a junção dos direitos civis, políticos e sociais.

Por outro lado, a citação acima vem corroborar a natureza residual da focalização de uma política social. Deixava o mercado livre, interferindo somente quando os indivíduos atingissem uma idade avançada, quando estivessem acometidos de doenças e, por fim, amparar aqueles que eram indigentes. Pode-se perceber que a política se constituía numa espécie de previdência social, porém, bastante focalizada e residual.

O mesmo modelo era aplicado nos *Factory Acts*. Isto é, sobre condições de trabalho e na redução da jornada de trabalho (MARSHALL, 1967), porém, focalizava-se somente nas mulheres e nas crianças, ficando o homem adulto fora dessa política social. A sua não inclusão nos *Factory Acts* encontrava morada no discurso progressista da época: “[...] por respeito a seu status como cidadão com base na alegação de que medidas protetivas coercivas afrontavam o direito civil de efetuar um contrato de trabalho livre” (MARSHALL, 1967, p. 73).

Outra vez, o que prevalece é a noção mercadológica da política. Na *Poor Law*, os indivíduos que eram por ela assistidos não eram mais objeto de interesse do mercado, estavam alijados do processo, mas deviam ser assistidos pelo Estado para que não “manchassem” o sistema. Nos *Factory Acts*, a não participação dos homens adultos como beneficiários encontra justificativa na função primordial do liberalismo, a garantia de contratos. Segundo Locke, o Estado era responsável por sua garantia na forma de propriedade privada, o que mais tarde foi corroborada por Smith, ao atribuir uma tripla função ao Estado. Moraes (2001, p. 13), assim resume a ideia de Smith:

[...] a necessidade de desregular e privatizar as atividades econômicas, reduzindo o Estado a funções definidas, que delimitassem apenas parâmetros bastante gerais para as atividades livres dos agentes econômicos. São três as funções do governo na argumentação de Smith: a manutenção da segurança interna e externa, a garantia da propriedade e dos contratos e a responsabilidade por serviços essenciais de utilidade pública.

O que se identificava na *Poor Law* e nos *Factory Acts* era uma justiça de mercado. Para Kerstenetzky (2006, p. 568), a política social na perspectiva de mercado “[...] envolve uma certa visão moral sobre o que deve e o que não deve ser objeto de responsabilidade pública”. O exemplo dos que são e os que não são beneficiários da *Poor Law* e dos *Factory Acts* corrobora a noção de política social como uma simples provisão de um seguro contra os inconvenientes da vida, que é sempre construído a partir de interesses diferenciados e de relações de forças, isto é, de um

paradigma.

Ainda sob a não inclusão do homem adulto nos *Factory Acts*, sob o argumento da não intervenção estatal nos contratos celebrados livremente, convém acrescentar observações adicionais. Em primeiro lugar, eles não consideram as mulheres cidadãs ao aceitar o divórcio entre os direitos sociais e os civis, conforme analisa Marshall (1967). Nesse raciocínio, caso as mulheres reivindicassem o seu direito de cidadania, perderiam a proteção contida nos Atos.

Em segundo lugar, reforça o princípio do mercado que assevera que ele é o melhor caminho para gerar eficiência. Nas palavras de Smith (1983, p. 47),

[...] uma vez eliminados inteiramente todos os sistemas, sejam eles preferenciais ou de restrições, impõe-se por si mesmo o sistema óbvio e simples da liberdade natural. Deixa-se a cada qual, enquanto não violar as leis da justiça, perfeita liberdade de ir em busca de seu próprio interesse, a seu próprio modo, e fazer com que tanto seu trabalho como seu capital concorram com os de qualquer outra pessoa ou categoria de pessoas.

O pensamento de Smith (1983) robustece a noção de direito civil contida nos *Factory Acts*. Os Atos não atingem o homem adulto para que as leis não criem restrições à sua liberdade e o deixe livre para ir em busca de seus interesses privados. Os *Factory Acts* protegiam as mulheres e crianças, de forma residual, ao considerá-las uma parte fraca do sistema de mercado, parcela social que sofre, na concepção liberal, os inconvenientes da vida.

A noção de liberdade contida em “A riqueza das nações” fora reforçada por outros escritos, dentre eles o intitulado “O caminho da servidão”, escrito por Hayek (1990), em que se reforça o papel do mercado como motor da sociedade e a intervenção do Estado como um demolidor da inventividade humana. Nessa perspectiva, o Estado deve ser mínimo, isto é, deve atuar minimamente deixando espaço para a criatividade do mercado, ou no entendimento de Smith (1983), a “mão invisível” do mercado deve se sobrepor à “mão visível” do Estado. De acordo com Hayek (1990) e Friedman (1984), não se deseja um Estado débil, mas uma instituição forte, capaz de assegurar as regras mínimas do jogo, a exemplo da liberdade de contrato, de ir e vir, de expressão, de voto, enfim constitucionais, que prezem, por gênese, a liberdade instrumental enquanto direito do indivíduo.

Nesse contexto neoliberal, o Estado atua em relação à pobreza de forma mínima, em particular, através do imposto negativo. Um exemplo é a transferência de renda sem uma natureza específica, por exemplo, não se transfere renda para comprar gás ou comida, mas dinheiro, para que o receptor faça dele o que bem entender (FRIEDMAN, 1984). No modelo de Friedman (1984) os beneficiários da política social são as pessoas e não as “corporações”, isto é, as políticas devem ser voltadas aos pobres. De acordo com o autor, a pobreza só pode ser resolvida se as políticas se

direcionarem a quem realmente necessita dela, nesse caso, os pobres. Um exemplo, citado por Friedman (1984), são os programas de habitação que na prática, constroem casas para pessoas sem teto ou que vivem em lares precários. Para Friedman (1984), ao invés de o Estado doar casas às pessoas deveria fornecer o dinheiro a elas, que poderiam, assim, até gastar em habitação se assim desejassem.

Segundo Friedman (1984), o programa de habitação voltado a pessoas de baixa ou nenhuma renda é um efeito lateral, isto é, se quer atingir o pobre, o importante é transferir dinheiro a ele. O efeito lateral do Estado é visto, nessa perspectiva, como uma prática paternalista do Estado, prática que é abominada pelos pensadores liberais. Estariam as pessoas pobres mais “necessitadas” de casa do que de dinheiro? Eis uma questão crucial para Friedman (1984).

Fica claro que, para Friedman (1984), a intervenção do Estado tem que ser mínima, em particular no que se refere às políticas sociais, que devem ser limitadas às transferências de renda sem uma orientação específica. Essa postura, como sinaliza Titmuss (1974), reforça a perspectiva residual do Estado de Bem-Estar Social. Nessa perspectiva, a política social que se sobressai é a focalizada que, de acordo com Kerstenetzky (2006), materializa-se em uma justiça de mercado.

Os efeitos práticos das políticas orientadas por uma noção de justiça de mercado podem ser observados a partir de investigações de caso, tendo-se como exemplo a pesquisa realizada por Smeeding (2005), que formula a seguinte questão: as políticas americanas agravam ou atenuam a desigualdade e a pobreza? A conclusão de Smeeding (2005) é de que os Estados Unidos, são entre os países ricos, comparando com a Suécia, a Alemanha, a Bélgica, o Reino Unido, o Canadá, a Holanda e Noruega, o que mais produz desigualdades. Segundo Smeeding (2005), isso ocorre pelo caráter das políticas públicas adotadas nos Estados Unidos, que, em sua maioria, favorecem a noção de justiça de mercado.

Um exemplo disso é a análise comparativa que Smeeding (2005) faz entre os Estados Unidos e o Reino Unido no que diz respeito à pobreza infantil. Na época do então primeiro-ministro Tony Blair, uma de suas políticas foi a redução da pobreza infantil, que, segundo o autor, foi diminuída pela metade graças ao incentivo, concedido pelo Estado, de até 70% dos custos com as crianças pobres. Já nos Estados Unidos, sob o governo de George Bush tal política não fora aventada, isto é, de acordo com Smeeding (2005), a não preocupação com a pobreza é uma postura ideológica, o que demonstra que os governos americanos, em sua maioria, preocupam-se mais com as políticas focalizadas nas consequências amargas do mercado do que com as políticas redistributivas, isso através de sua análise comparada.

Assim, a postura adotada pelos Estados Unidos, segundo a análise de Smeeding (2005), pode ser interpretada, segundo sinalizam Titmuss (1974) e Esping-Andersen (1991), como uma adoção do modelo ou regime liberal/residual, que traz em seu bojo um rol de políticas focalizadas orientadas para uma justiça de mercado, conforme Kerstenetzky (2006). Ao mesmo tempo adotam uma postura ideológica que alimenta o direito de liberdade instrumental (HAYEK, 1990; FRIEDMAN, 1984), ao invés de políticas redistributivas, que causam desgaste à lógica de mercado.

De modo que, de acordo com Smeeding (2005), o modo de enfrentamento da pobreza pelos Estados Unidos se faz de forma focalizada e orientada para o mercado. A pobreza, nessa perspectiva, é vista através da noção exclusiva da renda, o pobre é apenas aquele que não possui renda ou possui rendimentos muito baixos. É o que Spicker (1999, p. 231) denomina de pobreza como recursos limitados. Por essa noção “[...] pode-se considerar que a pobreza se refere às circunstâncias em que as pessoas não têm a renda, a riqueza ou recursos para comprar ou consumir coisas que elas precisam⁶”.

A pobreza enquanto uma noção de recursos limitados, de acordo com Spicker (1999), reduz o potencial de consumo do pobre, o que faz com que ele se afaste cada vez mais do sistema de mercado. Isso produz um sistema de desigualdades entre pobres e ricos. Assim, quando a pobreza é encarada de tal forma, as políticas sociais formuladas são como as descritas por Friedman (1984), visam transferir dinheiro para que as pessoas possam comprar o de que realmente necessitam, isso sem que o Estado direcione a finalidade de tal transferência. A sugestão de Friedman (1984) em relação à política de habitação, já relatada aqui, é um exemplo emblemático.

De acordo com Mkandawire (2005), a focalização enfraquece os direitos sociais, uma vez que apenas os pobres são “merecedores” das políticas sociais. A autora defende as políticas sociais de natureza universal, pois considera que a focalização como único meio de reduzir a pobreza produz mais desigualdades e não soluciona o problema dos pobres. Assim, a saída é empoderar o pobre e não estigmatizá-lo como acontece com as *targeted policies* (MKANDAWIRE, 2005).

O modelo ou regime de Bem-Estar Social que se faz antagônico ao modelo residual é o institucional-redistributivo de Titmuss (1974), em que as políticas predominantes são as de caráter universal. Nessa perspectiva, a política é direcionada a todos os cidadãos, sem nenhuma distinção monetária, de etnia, de gênero, enfim, qualquer uma. Assevera Esping-Andersen (1991, p. 110):

A política de emancipação do regime socialdemocrata dirige-se tanto ao mercado quanto à família tradicional [...]. O ideal não é maximizar a dependência da família, mas capacitar a independência individual. Nesse sentido, o modelo é uma fusão peculiar de liberalismo

6 Original: “Poverty can be taken to refer to circumstances in which people lack the income, wealth or resources to acquire or consume the things which they need”.

e socialismo. O resultado é um *welfare state* que garante transferências diretamente aos filhos e assume responsabilidade direta pelo cuidado com as crianças, os velhos e os desvalidos, Por conseguinte, assume uma pesada carga de serviço social, não só para atender as necessidades familiares, mas também para permitir às mulheres escolherem o trabalho em vez de prendas domésticas.

Para Esping-Andersen (1991), as pessoas devem ser vistas pelo Estado, na sua atuação, de igual maneira, isto é, todos devem ter acesso aos bens e serviços de qualidade avançada. O modelo institucional combina benefícios de cidadania iguais para todos os cidadãos, com segurança de renda para a população economicamente ativa em casos de doença e desemprego temporário ou permanente no caso das aposentadorias e acidentes irreversíveis de trabalho (BERGH, 2004).

De acordo com Bergh (2004), os programas universais cobrem toda a população, sem considerar se o cidadão pode ou não pagar os impostos. Ainda de acordo com o autor, os serviços e benefícios universais são caracterizados pela redistribuição, isto é, os indivíduos recebem em média o mesmo montante da contribuição, seja em forma de seguros pagos em dinheiro, seja através de serviços públicos ou subsidiados pelo Estado. Conforme Rothstein (2001), o modelo sueco e outros escandinavos, assim como alguns do norte europeu caracterizam-se por seu desempenho redistributivo,

falando do ponto de vista institucional, o que melhor caracteriza o [modelo] sueco e outros escandinavos (e alguns outros [países] do Norte da Europa) enquanto Estados de Bem-Estar, é que a maioria dos programas são universais, não seletivos. Isso significa que os programas sociais, como as pensões da velhice, cuidados de saúde, creche, educação, abonos de família e seguros de saúde não são direcionados para “os pobres”, mas busca abarcar toda a população, sem considerar a sua capacidade de pagamento (ROTHSTEIN, 2001, p. 219).

Comparando os exemplos dos Estados Unidos e da Suécia analisados por Smeeding (2005) e por Rothstein (2001), respectivamente, observa-se a existência de dois padrões antagônicos ou modelos de Estado de Bem-Estar Social e, conseqüentemente, das políticas sociais por eles adotadas. Para Rothstein (2001), os programas universais são mais eficientes na redistribuição de recursos econômicos, o que reduz a desigualdade, enquanto as políticas americanas que taxam os ricos “para dar aos pobres” acabam por manter ou aumentar as desigualdades. O aumento da desigualdade, de acordo com Rothstein (2001), está na ausência de políticas redistributivas, em particular, na ausência de seguro de saúde nacional, de um seguro para a família, como uma política habitacional parcimoniosa. Ainda de acordo com o autor, os padrões opostos da política social adotada por cada país são reforçados pela porcentagem do PIB reservada para financiar as políticas sociais, em regimes de Bem-Estar Social residual o montante é bem menor que nos redistributivos. Um exemplo são os gastos da Suécia que ultrapassam os dos outros países, como nas políticas de saúde e habitação.

Bergh (2004), conforme se expressa no quadro 3, destaca as características dos modelos de Estado de Bem-Estar Social residual e redistributivo.

Quadro 3 – Comparativo entre os modelos residual e redistributivo de bem-estar social

Dimensão	Modelo residual	Modelo redistributivo
Parcela da renda nacional para fins sociais	Baixa	Alta
Nível dos benefícios	Fraco	Adequado
Gama de serviços e benefícios legais	Limitada	Expansiva
População coberta	Minoria	Maioria
Importância dos programas de prevenção de necessidades	Inexistente	Substancial
Tipo dominante de programa	Seletivo	Universal
Papel das organizações privadas	Grande	Pequeno
Ideologia de intervenção de Estado	Mínima	Ótima
Tipo de financiamento	Contribuições livres	Taxação

Fonte: Bergh (2004)

A natureza da política enquanto focalização ou universalização se apresenta, *a priori*, sob uma dupla alternativa, isto é, ou o Estado adota uma ou outra. Porém, como assinala Esping-Andersen (1991), os regimes de Bem-Estar Social não são puros, o que permite outras interpretações. É o que faz Kerstenetzky (2006) ao demonstrar quatro possíveis cenários da política social, quais sejam:

- (1) concepção fina de justiça com ênfase na focalização: residualismo, ou seja, rede de proteção social mínima — como parece ser a experiência norte-americana;
- (2) concepção fina com ênfase na universalização: seguridade social, educação e saúde básicas — como parece ser a experiência inglesa;
- (3) concepção espessa de justiça com ênfase na universalização: seguridade social, educação e saúde universais e generosas — como parece ser a experiência escandinava;
- (4) concepção espessa com ênfase na focalização: alocação redistributiva de recursos para geração de oportunidades sociais e econômicas para os grupos sociais em desvantagem relativa — cenário hipotético, porém plausível.

A delimitação conceitual dos possíveis cenários da política social, de acordo com Kerstenetzky (2006), tem duas noções que correspondem às já analisadas até aqui. A primeira é a concepção fina de justiça com ênfase na focalização, que corresponde ao modelo ou Regime de Bem-Estar Social liberal/residual (TITMUSS, 1974; ESPING-ANDERSEN, 1991). A segunda é a concepção espessa de justiça com ênfase na universalização, que corresponde ao modelo ou regime de Bem-Estar Social redistributivo. As outras duas concepções se fazem híbridas, nem focalizadas, nem universais, próximo ao exemplo americano segundo análise de Skocpol (1991) e de Bernhard Leubolt, Karin Fischer e Debdulal Saha (2014), que defendem uma combinação entre universalização e focalização.

As formas de conciliação entre as políticas sociais focalizadas e universais se dão, em particular, como uma estratégia do Estado para aliviar a pobreza. Para Sen (1998), quase sempre o focalizado é identificado como um sujeito passivo e não ativo, isto é, não se visualiza o sujeito focalizado enquanto agente, mas como um paciente desvalido, postura própria do residualismo. No entendimento de Sen (1998), os receptores de uma política de alívio à pobreza podem ser vistos sim enquanto agentes ativos. Isso se faz necessário observar, pois o enfoque que alguns estudos dão às políticas focalizadas referem-se, com frequência, aos beneficiários como sujeitos passivos. Essa postura pode causar distorções significativas na alocação de recursos, no entanto, de acordo com Sen (1998), muito se ganharia se as políticas focalizadas de alívio à pobreza fossem centradas na capacitação dos sujeitos enquanto agentes ativos, capazes de decidir sobre seus rumos, o que implica um processo de empoderamento.

A pobreza, nesta perspectiva, é vista como um fator absoluto, para Sen (1998), são as capacidades que são relativas. As necessidades podem se distinguir de uma sociedade para outra, como a ideia de recursos ou bens necessários, daí a noção relativa de capacidades.

De acordo com Sen (2000, p. 109),

[...] a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza. A perspectiva da pobreza como privação de capacidades não envolve nenhuma negação da ideia sensata de que renda baixa é claramente uma das causas principais da pobreza, pois a falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa.

Para Sen (1983, 2000, 2001), a capacidade é um meio para se efetivarem os funcionamentos, como o de participar da vida em comunidade. Para melhor entender é necessário diferenciar capacidades de funcionamentos.

O conceito de “funcionamentos”, que tem raízes distintamente aristotélicas, reflete as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter. Os funcionamentos valorizados podem variar dos elementares, como ser adequadamente nutrido e livre de doenças evitáveis, a atividades ou estados pessoais muito complexos, como poder participar da vida da comunidade e ter respeito próprio.

A “capacidade” [capability] de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamento cuja realização é factível para ela. Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos (ou, menos formalmente expresso, a liberdade para ter estilos de vida diversos) (SEN, 2000, p. 95).

Um exemplo para o melhor entendimento é o de uma pessoa que faz uma greve de fome e outra que passa fome. A primeira escolhe não comer, pois tem liberdade para tal, a segunda passa fome não por escolha, mas por ausência de capacidade para se alimentar, o que prejudica o seu funcionamento de participar de uma dada comunidade, uma vez que pode ser estigmatizada como pobre, por exemplo. Contudo, as capacidades consistem nos vetores de funcionamento alternativo

que uma pessoa pode escolher, isto é, quanto menos capacidades, menor será a liberdade de realizar os funcionamentos para se viver sem a pobreza, por exemplo.

Ainda, de acordo com Sen (1983; 2000; 2001), as políticas públicas são as saídas plausíveis para o aumento de capacidades, assim são instrumentos que modificam uma dada realidade considerada pobre. Ao diferirem das soluções tradicionais, como a redução da pobreza de renda e seus investimentos em saúde e educação visando unicamente ao aumento da renda, as capacidades devem imprimir nas pessoas uma condição de agente. Um exemplo de condição de agente é o caso da redução da natalidade na Ásia e na África, pois, ao invés de sempre estarem ocupadas com os cuidados dos filhos, as mulheres terão tempo para se educarem. E, claro, “[...] mulheres instruídas tendem a gozar de mais liberdade para exercer a sua condição de agente nas decisões familiares” (SEN, 2000, p. 231). Apresenta como exemplo o caso do Banco Grameen, (Blangadesh), que fornece microcrédito para empreendimentos rurais chefiados pelas mulheres, conferindo-lhes a condição de agentes, uma vez que essas adquirem mais capacidades e formas de realizar os funcionamentos desejáveis, dentro da nova realidade propiciada pelos pequenos empréstimos, isto é, ganham empoderamento.

Dentre as políticas públicas, os PTCRs se lançam como uma porta de saída para a situação de pobreza, pois eles, ao tempo em que transferem renda monetária, condicionam tais rendimentos ao acesso a serviços sociais básicos, como os de saúde e educação. Focalizam as transferências monetárias nos pobres, mas, paralelamente, devem reforçar os serviços de infraestrutura, ao aumentar os gastos de investimento e custeio das políticas universais, em particular, saúde e educação (LEUBOLT; FISCHER; SAHA, 2014). Assim, as capacidades, na noção de Sen (2000, 2001), reforçam-se à medida que os pobres vislumbram de imediato uma transferência monetária ao tempo em que, no médio e no longo prazo, pretende-se quebrar o círculo intergeracional da pobreza.

3 ENQUANTO ISSO NA AMÉRICA LATINA

De acordo com o observado, em particular, por meio dos estudos de Esping-Andersen (1991), os regimes de bem-estar social não diferem tanto no quesito gastos sociais, diferem-se, em especial, por meio do alcance das políticas sociais à população. Assim, de forma mais específica os recursos podem ser alocados para os mais pobres (como nos Estados Unidos), de forma universal (como na Suécia) e, ainda, alicerçado na ocupação dos cidadão [como na Alemanha, da época do

estudo de Esping-Andersen (1991)].

Porém, ao trazer essas tipologias para uma análise das políticas sociais da Região da América Latina, Filgueiras (1997), faz uma advertência, em particular, à ampla variedade de modelos e graus de desenvolvimento encontrados na Região. Tal variedade, de acordo com o autor, pode ser percebida por meio dos esforços fiscais destinados à cobertura, assim como os serviços ofertados à população, assim como a sua qualidade na prestação dos serviços aos seus destinatários. Assim, Filgueiras (1997), enfatiza que as investigações para tipificar os modelos/padrões de bem-estar social na América Latina não deve partir apenas da análise dos gastos sociais, mas, ainda, conhecer os critérios que os investimentos são efetuados.

Com base em seu estudo, Filgueiras (1997), identifica três modelos/padrões latino-americano a partir da cobertura, benefícios, requisitos e estratificação de serviços. O primeiro padrão é chamado de “Universalismo Estratificado” (*Universalismo Estratificado*), uma aproximação do que já se demonstrou, no capítulo um, como o Grupo Pioneiro de Mesa-Lago (2004), com a exceção do Brasil. Nesse modelo classificado por Filgueiras (1997) estão incluídos o Uruguai, a Argentina e o Chile, que se caracteriza, em particular, pela existência de políticas mais segmentadas com base nas ocupações. De acordo com Filgueiras (1997, p. 8),

La primera dimensión central que caracteriza a este grupo de países es que hacia 1970 todos ellos protegían de alguna u otra forma a la mayor parte de la población mediante sistemas de seguro social, de servicios de salud, a la vez que habían extendido la educación primaria e inicial secundaria a toda la población. En otras palabras todos ellos ofrecían extendidas niveles de “decomodificación” tanto en la prestación de servicios fuera del mercado como en la provisión de beneficios monetarios para diversas situaciones de imposibilidad laboral.

O segundo modelo é chamado de “Regimes duais” (*Regímenes duales*), que tem como representantes o Brasil e o México. São duais por combinar regimes de universalismo estratificado nas áreas urbanas com a exclusão da zona rural. De acordo com a investigação realizada por Filgueiras (1997), até a década de 1970 a educação primária era ofertada quase que universalmente e um importe, porém estratificado graus de cobertura no âmbito da saúde. De acordo com Filgueiras (1997, p. 10),

Políticamente, el control e incorporación de los sectores populares ha descansado en una combinación de formas clientelares y patrimonialistas en las zonas de menor desarrollo económico y social y forma de corporativismo vertical en áreas más desarrolladas. El bajo desarrollo en duración e intensidad de regímenes democráticos electoralmente competitivos ha permitido esta forma dual de incorporación, incrementado los diferenciales de poder de los sectores populares en una y otra área.

O terceiro, e último, modelo de estado de bem-estar social da América Latina, na tipologia de Filgueiras (1997) é o que se chama de “Regimes Excludentes” (*Regimenes excluyentes*), que tem como representantes, a República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Equador, Nicarágua e Bolívia, em que se predomina os regimes elitistas de seguro social e saúde, assim como um sistema duplo em relação à educação. Caracterizam-se, de acordo com o autor, como estados de bem-estar residual e por uma quase inexistente redistribuição de recursos públicos. De acordo com Filgueiras (1997, p. 11)

Profesionales muy reducido número de trabajadores formales y los funcionarios públicos son quienes típicamente se ven favorecidos en estos modelos. La mayor parte de la población representada en el sector informal, la agricultura y la mano de obra secundaria se encuentran excluidos.

É importante frisar que tais modelos apresentados por Filgueiras (1997) são próprios das décadas de 1960, 1970 e 1980. Isso, porque, os modelos/padrões sofreram modificações, em especial com a entrada em cena dos mecanismos de descentralização e focalização, que será objeto de análise em um momento posterior deste capítulo. Como concluem os estudos de Barrientos (2004), que classificou, primeiramente, de uma forma genérica o Estado de Bem-Estar Social da América Latina como sendo um modelo/padrão denominado de “Conservador-Informal”, tipologia essa que se assemelha a elaborado por Esping-Andersen (1991), denominada de “Corporativista ou Conservador”

No modelo/padrão denominado “Conservador-Informal”, o que predominava era uma proteção estratificada de segurança social direcionada que eram destinados a trabalhadores formais e ligados ao reconhecimento de suas profissões pelo Estado. Por outro lado, trabalhadores informais dependiam diretamente de suas famílias para enfrentar os infortúnios das doenças e da velhice (BARRIENTOS, 2009), muito próximo do que a pesquisa de Filgueiras (1997) demonstrou.

Porém, de acordo com Barrientos (2004), assistiu-se uma mudança de rumos, no que se refere ao modelo/padrão de Estado de Bem-Estar Social na América Latina, isto é, passou-se de um modelo/padrão “Conservador-Informal” para um outro denominado de “Liberal-Informal”, isso porque, de acordo com o autor, nas últimas décadas, coletivamente, os riscos compartilhados se tornaram poucos, as políticas públicas têm diminuído e o individualismo foi mais solidificado. Dessa forma, o regime latino-americano, vislumbrado por Barrientos (2004), assemelha-se a um regime liberal dos países desenvolvidos, porém, diverso deles, a maioria dos países da América Latina

apresenta uma escassez de políticas sociais de cunho mais consistente, mais sólidas, mas atua em sua forma focalizada como os correlatos desenvolvidos, mundo afora, em especial na Europa e Estados Unidos.

Na sua classificação, Barrientos (2004), vai um pouco além das tipologias desenvolvidas por Filgueiras (1997), ao contemplar em suas análises as práticas reais, como a informalidade, que vão além da retórica legal e das políticas. Por outro lado, identifica-se uma limitação, que é a generalização dos padrões/modelo para um universo heterogêneo de países.

A heterogeneidade é observada por meio das diferenças entre os países, em particular, por meio da promoção de condições distributivas, uns mais outros menos, que pode favorecer ou não as mudanças geradas pelo mercado, como a inclusão da força de trabalho feminino ou a sua exclusão. Para melhor ilustrar, a análise de Esping-Andersen (1991) e Franzoni (2005) pode contribuir, isto é, pode-se observar as variações, quais sejam:

- **“Desmercadorização”**: uma variável que mede a não necessidade das políticas de bem-estar do mercado, mas são legitimados enquanto direitos sociais;
- **“Desfamiliarização”**: grau que o bem-estar deixa de ser responsabilidade da família, em particular, da mulher;
- **“Desclientelização”**: quando o acesso a uma política pública independe dos favores clientelistas dos grupos de elite política e passa a ser universal.

De forma, mais acurada e ao buscar a heterogeneidade entre os países da América Latina, J. Franzoni (2005), desenvolve três modelos/padrões de bem-estar social, porém não inclui o Brasil, quais sejam:

- **Estatual de único provedor** (*estatal de proveedor único*): o homem é o único provedor financeiro e a mulher é classificada como a cuidadora da família. Nesse modelo, o Estado oferta, de forma universal, os serviços sociais, tem como exemplos o Uruguai e a Costa Rica;
- **Liberal de único provedor** (*liberal de proveedor único*): a principal diferença para o primeiro modelo é que os serviços sociais, em particular, de saúde, educação e a previdência tem sua predominância nas organizações privadas, mas o papel do homem e da mulher, em relação ao modelo Estatal de Único Provedor, continua o mesmo, tem como exemplos: México, Argentina e Chile;
- **Informal de duplo provedor** (*informal de doble proveedor*): nesse modelo as mulheres têm um nível elevado de participação no mercado de trabalho informal para alcançar baixos níveis de renda, além de continuarem a ser cuidadoras do lar e da família. O papel do Estado

é praticamente escasso, tanto na cobertura, quanto na capacidade institucional.

De acordo com Franzoni (2005, p. 69), os regimes podem ser sintetizados como:

El régimen de bienestar estatal de proveedor único refleja un cierto balance entre esferas de producción del bienestar, dado que si bien se organiza a partir de la división sexual del trabajo, comparte la producción del bienestar con el mercado y la asignación autorizada de bienes y servicios. El régimen liberal de proveedor único refleja un “adelgazamiento” del Estado y una ampliación de la esfera del mercado que por definición conlleva mayores niveles de desigualdad y de pobreza. El régimen informal de doble proveedor refleja Estados históricamente “delgados”, cuenta con mercados altamente excluyentes, y los arreglos familiares, en particular las mujeres, están muy exigidos.

A partir de 1990 os países da América Latina dão ênfase ao combate da pobreza, em especial, assiste-se um avanço e um remodelamento da política de assistência social. De acordo com Barrientos, Gideon e Molyneux (2008) existem três elementos-chave para que se possa caracterizar o espectro da política social na região em destaque, são eles: (i) foco na redução da pobreza e a utilização de Programas de Transferência Condicionada de Renda como o instrumento principal para combater a pobreza; (ii) o foco sobre as famílias, em especial, enquanto unidade de prestação dos serviços de combate à pobreza por parte do Estado, e; (iii) o aparecimento de direitos sociais a partir de uma nova concepção de política social.

Em relação ao foco na pobreza, de acordo com Barrientos, Gideon e Molyneux (2008), isso acontece, em particular, pelo aumento da pobreza e vulnerabilidade nas décadas de 1980 e 1990 e a influência das políticas internacionais, isso proporcionou a proliferação dos Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina. No que diz respeito ao foco na família enquanto unidade de atenção da nova política social, observa-se que no passado as políticas eram endereçadas exclusivamente às viúvas, idosos, mas com a nova concepção a família como um todo é considerada, independente da sua composição.

Nos dias atuais, a América Latina passa por uma perda quantidade e qualidade de políticas sociais, por conta da inserção do ajuste fiscal, assim como redireciona seus esforços para o combate à pobreza, o que, de acordo com Filgueira e Lorenzelli (2005), enseja uma relevância do papel da Assistência Social, que não se faz mais de assistencialismo.

No mesmo entendimento de Filgueira e Lorenzelli (2005), posiciona-se Barrientos (2009), que enxerga na emergência da Assistência Social na América Latina como um fenômeno de cunho liberal, em particular, reforçado pelas medidas tomadas por intermédio das reformas econômicas, políticas e sociais do ajuste neoliberal até a década de 1990. Ainda de acordo com Barrientos (2012), porém em outro estudo, a expansão da Assistência Social a partir dos anos de 2000 pode ser

explicada pela mudança, em particular, da economia política.

Um ponto de reforço para a emergência da Assistência Social na América Latina foi, ainda, de acordo com Barrientos (2012), a chegada de partidos de esquerda em diversos países latino-americanos que, de acordo com o autor, prosseguiram com a consolidação da democracia e com as reformas neoliberais. Porém, a chegada da esquerda no poder não foi o suficiente para mudar radicalmente as políticas sociais em tempo de neoliberalismo, de acordo com Barrientos (2012), as coalizões centro-esquerda dos países latino-americanos ficaram de mãos atadas para modificar o sistema macroeconômico e as políticas de mercado de trabalho, o que favoreceu uma saída focalizada, em particular, alicerçada na Assistência Social, assim, como a proliferação dos PTCR.

De acordo com Barrientos (2012), a assistência social se colocou enquanto uma alternativa a tradicional seguridade social, que atende, em especial, os cidadãos que têm os seus empregos formalizados, assim a assistência social chegou de forma a ensejar uma aproximação dos cidadãos com os seus direitos sociais, a exemplo dos programas de transferência condicionada de renda, que transfere a quantia monetária ao tempo em que condiciona tal transferência ao acesso à políticas sociais estruturais e universais, como a saúde e a educação. Em outras palavras, “este debate tem a ver com a compreensão da assistência social como política de cidadania, geradora de direitos e não com beneficência social” (FILGUEIRA; LORENZELLI, 2005).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na América Latina, de acordo com Cotta (2009), os PTCRs surgem no momento em que os sistemas sociais de proteção eram corporativos, caracterizados por sua segmentação e baixa cobertura da população, assim como baixa garantia de direitos. “Por um lado, eles são programas não-contributivos de garantia de renda à população carente, o que os aproxima das ações de assistência social” (COTTA, 2009, p. 96), isto é, de um modelo ou regime residual nas concepções de Titmuss (1974) e Esping-Andersen (1991). Por outro, “[...] eles [os Programas de Transferência Condicionada de Renda] ‘rompem com a tradição das cestas básicas’, são focalizados e condicionados e relativamente baratos em termos de percentual do Produto Interno Bruto (PIB)” (COTTA, 2009, p. 96). Assim, o aparecimento dos PTCRs coincide com a entrada do tema da redução da pobreza na agenda pública e dos governos da América Latina.

De acordo com Cotta (2009, p. 98), os objetivos do PTCRs se classificam em imediatos, mediatos e finais:

Os objetivos imediatos são o “alívio” das condições de privação das famílias pobres e a ampliação do acesso aos serviços de educação e saúde. Os objetivos mediatos são o desenvolvimento das capacidades básicas dos membros das famílias pobres (quanto à escolaridade, ao estado de saúde e ao estado nutricional) e a melhoria dos indicadores educacionais e de saúde. O objetivo final dos PTRC é a ruptura do ciclo intergeracional de pobreza, por meio da inserção positiva dos jovens no mercado de trabalho, que pode inclusive significar a ascensão social de suas famílias.

Esse é o caráter redistributivo dos PTRCs: por mais que inicie com uma medida assistencialista, a transferência de renda sem a contribuição direta, projeta um cenário positivo no futuro. De acordo com Villatoro (2010, p. 128):

esse debate [dos Programas de Transferência Condicionada de Renda] se depreende que o sistema de proteção tem evoluído de uma perspectiva centrada na redução da pobreza no curto prazo, para um enfoque de administração de riscos, que tem como objetivo acrescentar o capital humano e superar a pobreza no longo prazo.

Os PTRCs configuram-se, assim, como sustenta Villatoro (2010, p. 129), como um investimento em capital humano:

Têm como premissa que a reprodução intergeracional da pobreza se deve à falta de investimento em capital humano, e, mediante a condicionalidade das transferências, buscam gerar incentivos para esse investimento [...] As transferências condicionais poderiam ser mais eficazes que as intervenções tradicionais porque a condicionalidade reduziria o custo de oportunidade da escolaridade; isto, por sua vez, reforçaria o efeito renda da transferência, dado que a frequência à escola e o trabalho infantil são substitutos entre si.

De acordo com Villatoro (2010), os PTRCs atendem em forma de assistência social imediata, via transferências monetárias, por um lado, por outro buscam prevenir a população da pobreza estrutural. Isso ao promover um investimento em capital humano, em particular, no ato de assegurar os direitos à educação e à saúde por meio de aumento dos gastos orçamentários, em particular, os gastos com investimento e custeio.

Os estudos de Barrientos (2012) “remam na mesma maré” que os de Villatoro (2010), em particular, ao ressaltar a assistência social como a grande ferramenta de enfrentamento à pobreza por parte dos países que adotam os modelos de PTRC como instrumento de excelência para a sua redução. Barrientos (2012), propõe que tais programas são resultados das reformas econômicas que a América Latina e Caribe tiveram que implementar como condição *sine qua non* para o desenvolvimento capitaneado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, isto é, não se diferencia das políticas neoliberais, mas é fruto de suas reformas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRIENTOS, Armando; GIDEON, Jasmine; MOLYNEUX, Maxine. New developments in Latin America's social policy. *Development and Change*, v. 39, n. 5, p. 759-774, 2008.

BARRIENTOS, Armando. *Labour markets and the (hyphenated) welfare regime in Latin America*, 2007. Disponível em: <http://www.ibrarian.net/navon/paper/Labour_markets_and_the_hyphenated_welfare_regim.pdf?paperid=11494704>. Acesso em: 09.dez.16.

BARRIENTOS, Armando. Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas ¿Hacia una protección social fragmentada? *Revista Nueva Sociedad*, n. 239, mayo-junio de 2012. Disponível em: <http://nuso.org/media/articles/downloads/3847_1.pdf>. Acesso em: 01.dez.16.

BERGH, Andreas. The Universal Welfare State: Theory and the Case of Sweden. *Political Studies*: 2004 v. 52, p. 745-766. Disponível em: <http://www.researchgate.net/profile/Andreas_Bergh2/publication/4734445_The_Universal_Welfare_State_Theory_and_the_Case_of_Sweden/links/00b495243e6ca69ecb000000.pdf>. Acesso: 28.jun. 2015.

CECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2011. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032_es.pdf?sequence=1>. Acesso em: 16.jul.2015.

CEPAL. *Base de datos de programas de protección social no contributiva em América Latina y el Caribe*. Disponível em: <<http://dds.cepal.org/bdptc/>>. Acesso em: 15.jul.2016.

COTTA, Tereza Cristina Silva. *Visões de proteção social e transferência de renda condicionada no Brasil e no México*. Brasília: UnB, 2009. (Tese de doutorado).

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As Três Economias do Welfare State. *Lua Nova*, n. 24, setembro de 1991.

FILGUEIRA, Fernando; LORENZELLI, Marcos. Sistemas de informação e políticas públicas na política de assistência social do município de São Paulo: um casamento feliz entre inovação política e modernização gerencial. **Revista da Administração Pública**, 39(3), p. 613-33, Maio/Jun. 2005.

FILGUEIRA, Fernando. *El nuevo modelo de prestaciones sociales en américa latina eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*, 1997. Disponível em: <<http://www.fcpolit.unr.edu.ar/politicassocial1/files/2015/03/Filgueira-El-nuevo-modelo-de-prestaciones-sociales-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>>. Acesso em: 30.nov.2016.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e Liberdade*. Rio de Janeiro: Artenova, 1984.

FRONZONI, Juliana M. Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales. *Revista Centroamericana De Ciencias Sociales*, N.º 2. Vol. II, diciembre 2005.

HAYEK, Frederick August Von. A. *O Caminho da Servidão*. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

KERSTENETZKY, Célia. Lessa. Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. *Dados*, v. 52, n. 1, 2009, p. 53-83.

KERSTENETZKY, Célia. Lessa. Políticas Sociais: focalização ou universalização? *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 4, 2006, p. 564-574.

LEUBOLT, Bernhard; FISHER, Karin; SAHA, Debdulal. Are targeting and universalism complementary or competing paradigms in social policy? Insights from Brazil, India and South Africa. *International Journal of Labour Research*, v. 6, Issue 1, 2014. Disponível em: <<http://crawl.prod.proquest.com.s3.amazonaws.com/fpcache/add0d6307a2960c8e6a095e2739d0ef3.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJF7V7KNV2KKY2NUQ&Expires=1434468646&Signature=p0JcJuJBgluR9m6DnMpfPVyjtWE%3D>>. Acesso em: 15. mai. 2015.

LEVY, Santiago; RODRÍGUEZ, Evelyne. *Sin herencia de pobreza: el programa Progreso-Oportunidades de México*. Idb, 2005. Disponível em: <<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/235/Sin%20herencia%20de%20pobreza.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 16.jul.2015.

MARSHALL, Thomas. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MKANDAWIRE, Thandika. Targeting and universalism in poverty reduction. *Social policy and development programme*, paper number 23, december/2005. Disponível em: <[http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/462fc27bd1fce00880256b4a0060d2af/955fb8a594eea0b0c12570ff00493eaa/\\$FILE/mkandatarget.pdf](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/462fc27bd1fce00880256b4a0060d2af/955fb8a594eea0b0c12570ff00493eaa/$FILE/mkandatarget.pdf)>. Acesso em: 29. mai. 2015.

MORAES, Reginaldo Carmelo. *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?* São Paulo: Editora Senac, 2001.

OFFE, C. LENHARDT, G. Teoria do Estado e Política Social: tentativas de explicação político-sociológica para as funções e os processos inovadores da política social. In. OFFE, C. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OSORIO, Rafael Guerreiro; SOARES, Sergei Suarez Dillon; DE SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira. Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil. *Texto para Discussão*, n. 1619, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2011.

ROTHSTEIN, Bo. The Universal Welfare State as a Social Dilemma, **Rationality and Society**, 13 (2), 2001, p. 213–33.

SEN, Amartya. Poor, relatively speaking. *Oxford Economic Papers*, New Series, Vol. 35, No. 2. (Jul., 1983), pp. 153-169. Disponível em: <<http://are.berkeley.edu/courses/ARE251/fall2011/Papers/sen83.pdf>>. Acesso: 25. mai. 2015.

_____. *The political economy of targeting*. Washington, DC: World Bank, 1998. Disponível em:

<http://www.researchgate.net/profile/Hindriks_Jean/publication/5155655_The_Political_Economy_of_Targeting/links/53f4a0d50cf22be01c3ed4ea.pdf>. Acesso: 27. mai. 2015.

_____. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. Panorama geral dos programas de transferência de Renda na América Latina e Caribe. *R. Pol. Públ.*, São Luís, Número Especial, p. 299-306, julho de 2014a.

SILVA, Maria Ozanira Silva e (Coord.). *Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe*. São Paulo: Cortez, 2014b.

SKOCPOL, Theda. Targeting within universalism: politically viable policies to combat poverty in the United States. In: JENCKS, Christopher; PETERSON, Paul. *The urban underclass*. Washington: The Brookings Institutions, 1991.

SMEEDING, Timothy M. Public Policy, Economic Inequality, and Poverty: The United States in Comparative Perspective. *Social Science Quarterly*, v. 86, n. s1, p. 955-983, 2005.

SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações: investigação sobre sua natureza e suas coisas*. Vol. 2. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOARES, Sergei et al. Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade. *Texto para a discussão*, n. 1293, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) julho de 2007.

SPICKER, Paul. *Targeting and strategic intervention*. Paper presented to the 2nd International Research Conference on Social Security, Jerusalem, 25-28th January 1998. Disponível em: <<https://www.issa.int/html/pdf/jeru98/theme1/1-5a.pdf>>. Acesso: 2 jun. 2016.

_____. *Definitions of poverty: twelve clusters of meaning*. *Poverty: An international glossary*. London: Zed Books, p. 229-243, 2007. Disponível em: <http://www.researchgate.net/profile/Paul_Spicker/publication/265422363_Definitions_of_poverty_twelve_clusters_of_meaning/links/54b63ff10cf26833efd3686f.pdf>. Acesso em: 05. jun. 2016.

TITMUS, Richard. *Social policy*. London: Allen & Unwin, 1974.

VALENCIA LOMELÍ, Enrique. Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations. *Annu. Rev. Sociol.*, v. 34, p. 475-499, 2008. Disponível em: <http://www.development.wne.uw.edu.pl/uploads/Courses/dw_19_1.pdf>. Acesso em: 20.jul.2015.

Recebido em: 13 de jan. 2017
Aceito em: 22 de fev. 2017