

ORGANIZADORAS  
GLENY TEREZINHA DURO GUIMARÃES  
ANA LÚCIA SUÁREZ MACIEL  
BEATRIZ GERSHENSON

**NEOLIBERALISMO  
E DESIGUALDADE  
SOCIAL:  
REFLEXÕES  
A PARTIR DO  
SERVIÇO SOCIAL**

 ediPUCRS

## **1.2 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA: UM MEIO PARA CONTROLE E MANUTENÇÃO DA POBREZA OU UMA RESPOSTA AO AJUSTE ESTRUTURAL?**

ALINE FÁTIMA DO NASCIMENTO MAGRO  
CARLOS NELSON DOS REIS

### **Introdução**

Historicamente o cenário social e econômico da América Latina tem como característica aspectos conjunturais e reformas estruturais. Sendo que estas últimas foram processadas, principalmente, no último quartel do século XX. Dentre elas, destacam-se as reformas econômicas, ajuste estrutural e reestruturação produtiva, e, portanto, transformações societárias decorrentes da crise econômica e das medidas de ajuste, que, de uma maneira ou de outra, determinam alterações nas medidas de proteção social.

Nesta perspectiva, nas últimas décadas, as medidas de proteção social nos países da região vêm sendo pensadas e executadas por meio da disseminação de políticas e programas focalizados na população em situação de pobreza extrema. Tais ações, na maior parte das vezes, têm a orientação de organismos internacionais, a partir da justificativa de que são as propostas mais coerentes para a gestão dos gastos públicos sociais, bem como para desenvolver a potencialidade e o protagonismo dos sujeitos no enfrentamento à situação de pobreza extrema.

Diante de tal conjuntura, esta reflexão tem por objetivo problematizar a respeito da configuração da proteção social latino-americana na contemporaneidade. Assim, inicialmente, busca-se evidenciar quais as reais possibilidades da proteção social nos novos marcos da acumulação capitalista e da (des)estruturação do papel do Estado, em que se destaca que as medidas para o enfrentamento à pobreza têm colocado em xeque a garantia dos direitos, realçando o debate controverso entre universalidade e focalização.

Posteriormente, busca-se problematizar os programas de transferência de renda, que, especialmente a partir dos anos 2000, assumem papel central na política de proteção social em grande parte dos países da América Latina. Inclusive eles, foram criados a partir de uma definida estratégia da focalização, que tem como público-alvo a população em situação de pobreza extrema e, que restringe o acesso à renda ao cumprimento de condicionalidades.

Sob esse aspecto, a estrutura básica e central no desenho dos programas de transferência de renda consiste na concessão de recursos monetários às famílias em situação de pobreza extrema, com a condição de que estas cumpram com determinadas condicionalidades nas áreas de saúde e educação, como a obrigatoriedade de inserção e frequência de crianças e adolescentes à escola e de crianças, gestantes e nutrízes nos serviços de saúde. Tal exigência que se configura como uma questão central neles é, sem dúvida, também polêmica.

Assim, serão problematizadas as contradições que permeiam a exigência das contrapartidas por parte dos beneficiários, pois se compreende que as mesmas se configuram como uma nova roupagem do controle e da manutenção da pobreza, refinada na lógica do atendimento aos direitos sociais de saúde e educação, bem como uma resposta aos malefícios sociais resultantes do ajuste estrutural. E, por fim, se tece algumas considerações finais.

### **1.2.1 As configurações da proteção social latino-americana**

Tratar de proteção social na contemporaneidade requer considerar que ela não mais se configura na perspectiva de um Estado de Bem-Estar Social.

Pelo menos, não no modelo que se conheceu e se consolidou ao longo dos anos dourados, já que esse modelo, guiado pelo critério das necessidades sociais e pelos princípios de equidade e justiça distributiva vem sendo contestado e esvaziado desde o final dos anos 1980. Em substituição, tanto no campo das formulações como no das práticas, percebe-se uma tendência na execução de políticas e programas sociais que restringem e eliminam o acesso a direitos historicamente conquistados, em prol de um pretensão equilíbrio macroeconômico dos recursos públicos.

Em contrapartida, verifica-se o predomínio das políticas focalizadas, possuidoras de determinações estruturais e históricas, decorrentes do fim de um período de trinta anos de prosperidade econômica, desde o segundo pós-guerra e da inviabilidade em implantar e manter em funcionamento as políticas universais efetivadas naquele período. O que permite o conseqüente ressurgimento do referencial liberal – agora denominado neoliberal – que passou a dar sustentação à formulação das políticas econômicas e sociais e, por consequência, redefinindo o papel de atuação do Estado.

Entretanto, em se tratando de América Latina, há que se reconhecer o reaparecimento da perspectiva desenvolvimentista nos países da região neste início de século XXI. Esse pensamento surge sob um viés renovado, que, embora não se trate de uma nova teoria econômica, representa um discurso político atualizado, ancorado em diretrizes vigentes na formulação das políticas macroeconômicas e sociais, repudiando o papel não intervencionista atribuído ao Estado pelo receituário neoliberal na década de 1990.

Dentre as propostas que compõem o atual desenvolvimentismo, para além do intervencionismo econômico, estão políticas e ações consideradas fundamentais para enfrentar a pobreza e a desigualdade social. Entretanto, como forma de alcançar tais objetivos observa-se uma tendência na programação de políticas e programas sociais, que obedecem a uma severa adequação aos objetivos macroeconômicos.

Nesse contexto, o desenho das políticas sociais mantém-se subordinado à lógica orçamentária da política econômica, o que faz com que o esboço de proteção social permitido não ultrapasse ações focalizadas e

pontuais, ofertadas somente em situações extremas (PAIVA; OURIQUES, 2006). A aplicabilidade de tal concepção, portanto, implica na fragilidade das políticas sociais de caráter universal.

Dessa forma, elas, em geral, assumem neste início do século XXI um caráter predominantemente focalizado, tendo como público-alvo faixas da população cuja pobreza e precariedade de condições de vida sejam as mais extremas, ainda que em seus objetivos sejam anunciados o compromisso com a cidadania e a redução das desigualdades. Assim, dentre as medidas focalizadas para o enfrentamento à pobreza destacam-se os programas de transferência condicionada de renda, amplamente disseminados na América Latina.

Para aprofundar a análise acerca da configuração da proteção social latino-americana na contemporaneidade organiza-se o presente item: primeiro, evidenciar quais as suas reais possibilidades diante de medidas para o enfrentamento à pobreza que têm colocado em xeque a garantia dos direitos e, segundo, destacar o controverso debate entre universalidade e focalização.

### **1.2.2 Direção e finalidades: um olhar sobre as reais possibilidades da proteção social na contemporaneidade**

A mobilização e as lutas da sociedade civil foram fundamentais para a ampliação dos espaços de participação democrática e a conquista de direitos sociais. Entretanto, a partir dos anos 1990, tem-se um processo de desmonte da estrutura dos direitos sociais, sob o argumento da crise fiscal, justificando-se a realização de reformas estruturais, como privatização e desregulamentação de mercados, o que afetou diretamente o compromisso com padrões universalistas e redistributivos de proteção social, diante da fragmentação, privatização, focalização e subordinação das políticas sociais à lógica econômica.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Tal perspectiva tem como argumento que os recursos financeiros serão racionalizados se for destinado o mínimo possível a quem verdadeiramente necessitar, entendendo-se como isso um público composto de pessoas em situação de pobreza absoluta, cujas necessidades mínimas de sobrevivência estejam ameaçadas.

Tal conjuntura societária repercute no tratamento dado à pobreza na contemporaneidade, a partir de indicadores econômicos como a renda *per capita*. Isso fica evidenciado a partir do momento em que as agências multilaterais passam a ofertar orientações quanto a ações e políticas para seu enfrentamento, por meio de ações técnicas focalizadas, de caráter gerencial, e voltadas ao “alívio” da pobreza extrema, por meio de programas assistenciais acompanhados de condicionalidades. Nessas ações os pobres passam a ser vistos como portadores de “ativos”, devendo ser “empoderados” e ter suas capacidades valorizadas.

Tais ações foram criadas e disseminaram-se nos países da América Latina em um contexto de profundas transformações societárias em decorrência das relações que se estabelecem entre Estado, sociedade e mercado nos novos marcos da acumulação capitalista. Assim, “[...] a articulação: trabalho, direitos e proteção social pública sofrem os impactos das transformações estruturais do capitalismo que atinge duramente o trabalho assalariado e as relações de trabalho, levando à redefinição dos sistemas de proteção social e da política social em geral” (YAZBEK, 2012, p. 306).

Diante de tais premissas, há pouco mais de uma década vêm se afirmando como característica central da política social latino-americana sua direção compensatória e seletiva, voltada ao enfrentamento das situações limites de sobrevivência, direcionando-se aos mais pobres dos pobres. Dessa forma, o legado deste período parece ser: “[...] o legado da subordinação do social ao econômico. O social constrangido pelo econômico. O social refilantropizado, despoliticado, despublicizado e focalizado” (YAZBEK, 2012, 316).

Sob esse aspecto, “[...] os diversos tipos de políticas e programas sociais que foram postos em marcha na América Latina realizaram um *trânsito do paradigma da universalização do acesso a serviços básicos para a redução ou combate à pobreza* resultante das políticas de ajuste estrutural” (PEREIRA; STEIN, 2010, p. 117, grifos nossos).

Nesse bojo, efetivamente os sistemas de proteção social continuam universais apenas na “letra da Lei”, nas Constituições Federais e legislações dos respectivos países da região, evidenciando “[...] um *retrocesso histórico*

*condensado no desmonte das conquistas sociais acumuladas*, resultantes de embates históricos das classes trabalhadoras, consubstanciadas nos direitos sociais universais de cidadania, que têm no Estado uma mediação fundamental” (IAMAMOTO, 2005, p. 2, grifos nossos). Entretanto “[...] ganha cada vez mais foros de unanimidade a ideia de que a política social é, por excelência, algum tipo de ação voltada aos excluídos (os pobres) e, por definição, focalizada” (VIANNA, 1998, p. 03).

Nesse antagonico e contraditório contexto social têm-se, de um lado as garantias constitucionais que pressionam os Estados Nacionais para o reconhecimento dos direitos e, por outro, os mecanismos que vêm sendo desenvolvidos para aliviar a pobreza, inseridas nas medidas conservadoras<sup>2</sup> de ajuste às configurações da sociedade de mercado, que, em consonância com o paradigma da efetividade e eficiência em gestão, instituíram a focalização, a privatização<sup>3</sup> e a descentralização, como mecanismos de gestão e distribuição dos recursos.

Sob esse aspecto, identifica-se que o mercado vem ocupando espaços antes de competência dos Estados nacionais, como a provisão de políticas sociais, diante de uma investida bem-sucedida de reduzir gastos e lucrar com a regulação privada da pobreza, por meio do desmonte de direitos conquistados ao longo do último século. Com isso, “[...] os serviços sociais passaram a ser bens privados, ou mercadorias, que devem ser comercializados e adquiridos no mercado mediante pagamento monetário, como é o caso da educação privada, dos planos de saúde e da previdência complementar” (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, p. 219). Assim:

---

<sup>2</sup> O caráter conservador se expressa na naturalização do ordenamento capitalista e das desigualdades sociais a ele inerentes tidas como inevitáveis, obscurecendo a presença viva dos sujeitos sociais coletivos e suas lutas na construção da história (IAMAMOTO, 2005).

<sup>3</sup> Embora nesta reflexão dá-se ênfase à privatização no que se refere à esfera mercantil, cabe destacar que esta não se resume a isso, pois “[...] o chamado terceiro setor, composto pelas Organizações não Governamentais, as famílias, a Igreja, a vizinhança, os grupos de amigos, as empresas ‘socialmente responsáveis’, ou seja, setores da sociedade civil que nem pertencem ao Estado – embora sejam financiados por ele – nem ao mercado, oferecem respostas no âmbito privado às demandas sociais. [Assim] Alguns autores vêm chamando esse fenômeno de privatização não mercantil das políticas sociais” (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, p. 219).



Uma análise da totalidade das relações em que a política de combate à pobreza está inserida mostra-nos que a ampliação desses programas destinados aos cidadãos pobres foi seguida de perto pela política de *mercantilização de serviços públicos essenciais*, como a previdência, a saúde e a educação. Ou seja, o aumento dos investimentos em uma política social para os pobres esconde a abertura de novos e lucrativos mercados de investimentos para o capital privado, em detrimento do serviço público (MARANHÃO, 2006, p. 42-43, grifos nossos).

Observa-se uma tendência na relação entre Estado e mercado, em que o primeiro passou a ceder cada vez mais “[...] o seu protagonismo político ao mercado, que passa a distribuir e prover bens e serviços à margem dos direitos de cidadania e em detrimento da satisfação das necessidades básicas da população” (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, p. 214). Isso se traduz em ameaça aos direitos sociais e a cidadania, ao passo que as necessidades sociais básicas são confundidas com preferências de consumo e a ideia de justiça social deixa de ser prioritária na política social, cedendo espaço para a liberdade (de consumo) e a lucratividade privada.

Vive-se, portanto, numa época de visível *irracionalidade no campo da proteção social* a qual, de uma forma ou outra, repercute negativamente nos intentos capitalistas prioritários de perseguir o crescimento econômico e a ampliação do consumo como pretensos pré-requisitos do bem-estar social geral (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, p. 212, grifos nossos).

Dessa forma, transfere-se a responsabilidade do Estado para a esfera privada, em que serviços que poderiam ser recebidos gratuitamente são pagos e, conseqüentemente, geram lucro e crescimento econômico para essa “fatia” do mercado. Dessa forma, criam uma dualidade discriminatória entre os que podem e os que não podem pagar pelos serviços e, propagando-se a premissa de que o que é público é (e pode ser) de pior qualidade.



Não é à toa que, nessa lógica fundamentalmente liberal, os programas de transferência de renda assumam um papel de protagonismo nos sistemas de proteção social, pois a renda adquire um novo papel que a torna atrelada às capacidades individuais. A partir da posse deste “potencial” cada indivíduo teria chances de se tornar parte da economia, ao contribuir para o retorno (ao mercado) do capital investido. Em vista disso, o sentido de liberdade na sociedade de mercado restringe-se a capacidade de um indivíduo adquirir bens e serviços por meio da renda, tornando-se “o novo paradigma das relações sociais” (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, p. 221).

Dentre os mecanismos explicitados neste item e que se fazem presentes e limitam as possibilidades das medidas de proteção social na sociedade contemporânea, cabe destacar nesta reflexão a focalização na pobreza extrema e a centralidade dos programas de transferência condicionada de renda.

A fim de adensar a problematização desses aspectos, o próximo item inicia-se pelo debate acerca da focalização, diante da constatação de que os instrumentos e técnicas foram aperfeiçoados ao longo de pouco mais de uma década. Com isso, cada vez mais as políticas e programas sociais direcionam-se aos segmentos extremamente pobres, como é caso dos programas de transferência de renda, em detrimento às políticas sociais universais.

### **1.2.3 Universalidade versus focalização: centralidade do debate na política social latino-americana**

Evidencia-se, especialmente a partir dos anos 2000, uma tendência na formulação das políticas sociais públicas nos países da América Latina, que têm sido concebidas no sentido de “aliviar” a pobreza extrema existente, em detrimento às necessidades sociais da população e ao reconhecimento dos direitos sociais historicamente conquistados. Nesse bojo, ocorre a orientação de focalização das medidas de proteção social em substituição ao necessário projeto de universalização. Entretanto, antes de tratar dos aspectos pertinentes a esse debate na conjuntura contemporânea, consi-

dera-se imprescindível retomar os antecedentes histórico-sociais em que foi concebida e, posteriormente suprimida, a concepção de universalidade.

Com a expansão do intervencionismo estatal a partir da Segunda Guerra Mundial, estabeleceu-se a relação entre políticas públicas – que pressupõem o envolvimento do Estado com as demandas sociais – e os direitos de cidadania, conquistados por meio de movimentos democráticos, sobretudo na segunda metade do século XX. Acerca dessa relação, o princípio da universalidade<sup>4</sup> é o que melhor o contempla, pois “[...] a política social pública do segundo pós-guerra foi pensada, inclusive na América Latina, para instrumentalizar a concretização desses direitos, especialmente nos campos da saúde e educação” (PEREIRA, STEIN, 2010, p. 108).

Esse período ficou marcado pelo papel interventor desempenhado pelo Estado na economia e sociedade, nos países capitalistas do centro e norte da Europa, constituindo-se em fonte de provisão e financiamento do Bem-Estar Social, que materializaram-se em medidas como: “[...] compromisso com o pleno emprego; introdução e ampliação de uma série de serviços sociais de caráter universal, e estabelecimento de uma rede de segurança que garantisse padrões de vida acima de uma linha não digna de pobreza” (PEREIRA, STEIN, 2010, p. 109). Diante disso, evidencia-se que as políticas sociais nesse período ultrapassaram a preocupação com o controle da pobreza extrema e a manutenção da ordem pública, ao associarem-se a um conjunto de direitos e deveres.

Entretanto, a partir da década de 1970, ocorreram mudanças no padrão de intervenção pública, em decorrência da crise no modo de produção capitalista, repercutindo no fim da chamada *era de ouro* da economia mundial, bem como

---

<sup>4</sup> A razão fundamental para a adoção do princípio da universalidade deve-se a “[...] relação direta que possui com o objetivo democrático de não discriminar cidadãos no acesso a bens e serviços que, por serem públicos, são *indivisíveis* e deveriam estar à disposição de todos. Não discriminar, por esta perspectiva, significa não estabelecer critérios desiguais de elegibilidade que humilhem, avergonhem, estigmatizem e corrompam o *status* de cidadania de quem precisa de proteção social pública. Significa também não encarar a política pública (especialmente a assistência social) como *fardo* governamental ou *desperdício* a ser cortado a todo custo (PEREIRA, STEIN, 2010, p. 111, grifos nossos).

nas políticas sociais. Ou seja, as circunstâncias da crise nos países centrais deram visibilidade ao esgotamento da orientação *keynesiana* de Bem-Estar Social que prevaleceu como modelo dominante desde 1945, e teve como características a queda no crescimento econômico, a ampliação no endividamento externo, a contenção nos investimentos do setor produtivo, dentre outros.

Em decorrência de tal conjuntura, a busca por uma alternativa capitalista ao quadro da crise fez com que as teses neoliberais ganhassem força, cujo receituário previa um conjunto de reformas nos setores: econômico, político e social. Considerando a importância delas para a contenção da crise e a internacionalização dos mercados, foram propostas medidas de ajuste estrutural para as economias periféricas pelos organismos internacionais, principalmente o Banco Mundial – BM e o Fundo Monetário Internacional – FMI, os quais delimitaram planos e programas direcionados aos países periféricos. Assim:

[...] coube aos países latino-americanos um regressivo plano político e econômico através de um programa de contrarreformas – coordenadas pelos chamados organismos internacionais – tendo em vista a retomada da economia e a expansão da acumulação capitalista mundial a partir dos anos 1980 (CARRARO, 2010, p. 17).

Diante desse contexto político e econômico mundial, os sistemas de proteção social públicos, sofreram os mais diversos ajustes em decorrência de um conjunto de orientações quanto às reformas a serem processadas. Nele estava implícito o desmonte aos direitos sociais e tinha como características principais – agravadas no final do séc. XX e início do séc. XXI – o corte nos gastos sociais públicos; a privatização de parte dos serviços públicos, com a transferência de responsabilidades no campo político e social para a iniciativa privada; a fragmentação e a focalização das políticas sociais e a criação de programas emergenciais destinados à população em situação de pobreza.

Todas essas medidas se potencializaram na América Latina, tendo em vista que nesta latitude não chegou a se consolidar um modelo

institucional capaz de assegurar, de fato, um padrão de proteção social universal. Diante disso e

[...] considerando que o continente latino-americano nunca teve uma proteção social universal, podemos localizar que foi ao aderir a esse conjunto de propostas que direcionavam para as medidas de redução da pobreza o momento crucial da opção pela focalização das políticas sociais, em especial as políticas-sócio assistenciais (CARRARO, 2010, p. 56).

Nesse contexto, as medidas de combate à pobreza ganharam notoriedade nos países do continente nas últimas décadas sendo que coube a elas essa tarefa sem, no entanto, comprometer o processo de ajuste. Com isso, fortaleceram-se as estratégias focalistas e discriminatórias de atenção social, orientadas pelos organismos multilaterais (PEREIRA, STEIN, 2010).

A partir dessas determinações, os Estados nacionais foram induzidos a diminuir bruscamente o gasto social, devendo priorizar a eficiência do gasto, concentrando os investimentos em políticas focalizadas e transferindo a execução para a sociedade civil e o mercado. Desse modo, administrar a pobreza com custo mínimo passou a fazer parte da agenda pública no continente latino-americano [...] (CARRARO, 2010, p. 56-57).

Diante de tais premissas, o “discurso” da focalização torna-se mais atraente do que o da universalidade, ancorado na pretenciosa justificativa de que não desperdiça recursos escassos e não suprime as individualidades. No entanto, em realidade, tal concepção implica especialmente em: “[...] restrição do papel do Estado na proteção social; [...] ênfase na família e no mercado como principais agentes de provisão social; [...] desvio do compromisso da política social para com a satisfação das necessidades sociais [...]” (PEREIRA, STEIN, 2010, p. 111).

O referido processo de precarização da proteção social teve como resultantes “[...] não só a descaracterização das responsabilidades governamentais, frente aos direitos sociais, mas também a orientação de focalização das medidas de política social em substituição ao necessário projeto de universalização da proteção social no continente latino-americano” (CARRARO, 2010, p. 18).

Sob esse aspecto, o “[...] o princípio da universalidade, de conotação eminentemente pública, cidadã e igualitária/equânime, vem perdendo terreno para um discurso focalista neoliberal [...]” (PEREIRA, STEIN, 2010, p. 107). Tal discurso se traduz em uma prática do mesmo modo, que especialmente no âmbito da política social tem como características:

[...] a lógica da fragmentação e do curto prazo prepondera; o trato com a realidade exige apenas conhecimento de pequeno alcance, pois o local se sobrepõe ao geral; as prestações sociais são ditadas pelo imediatismo e pela rapidez de resultados, geralmente quantitativos e referenciados na renda; o mérito desbanca o direito, até mesmo entre os pobres, que se transformam em vítimas meritórias da proteção social, por sua situação de penúria; as preferências individuais substituem as necessidades sociais na definição das políticas; e a história, cujo sentido de totalidade é essencial para se pensar em mudanças complexas e de longo prazo, se restringe a acontecimentos localizados ou isolados que requerem respostas pontuais (PEREIRA, STEIN, 2010, p. 107-108).

O direcionamento das políticas sociais aos extremamente pobres, por meio de programas *focalizados e seletivos* em substituição às políticas sociais de acesso universal, repercute na requisição de “[...] *cadastro e comprovação da pobreza como se ela fosse residual*, com todos os constrangimentos burocráticos e morais às vítimas de tais procedimentos” (IAMAMOTO, 2005, p. 12, grifos nossos).

Assim, na atual configuração de (des)estruturação dos sistemas de proteção social os programas de transferência de renda adquirem centralidade, pois em detrimento de políticas sociais universais configuram-se como uma *proposital estratégia de focalização*. Sendo que ela se baseia estritamente no critério monetário para a definição de sua elegibilidade e reduz todas as formas de privação à falta da renda, permitindo a redução do gasto social e o redirecionamento dos recursos públicos para as “necessidades do capital”.<sup>5</sup>

Dessa forma, evidenciou-se neste item que esses programas sociais são a materialização do princípio da focalização, sendo problematizada a manutenção do atendimento emergencial e focalizado na população em extrema pobreza, por meio de mecanismos objetivos de seleção dos beneficiários. Eles reduzem o alcance social dos programas e limitam sua abrangência, ao tornar aptos ao recebimento do benefício apenas aqueles sujeitos que circunscrevem às linhas de pobreza e indigência, por meio da sujeição das famílias usuárias à comprovação de insuficiência de renda.

Destarte, conforme vêm sendo explicitado nesta produção, esses programas determinam condicionalidades a serem cumpridas pelos beneficiários para a permanência nos mesmos, o que se configura como um debate polêmico que será retomado no próximo item, no intuito de evidenciar, a partir de uma leitura crítica, as contradições que permeiam a exigência das contrapartidas por parte dos beneficiários.

#### **1.2.4 Controle e manutenção da pobreza: uma nova roupagem do conservadorismo pela via do acesso aos direitos sociais**

A gestão dos programas de transferência de renda exige das famílias beneficiadas o cumprimento de uma agenda de compromissos, as chamadas condicionalidades, traduzidas especialmente na obrigatoriedade de inserção de crianças, adolescentes, gestantes e nutrizes em determinados programas

---

<sup>5</sup> Cabe salientar que esta dinâmica não é nova, mas assume na contemporaneidade uma *nova roupagem*, mais sofisticada e global.

de saúde e, de crianças e adolescentes na escola. Em situação de não cumprimento de tais exigências, essenciais para a manutenção do benefício, as famílias são desligadas dos programas. As condicionalidades contemplam, portanto, as características estruturais de tais projetos na América Latina.

Nesta perspectiva, busca-se problematizar as contradições que permeiam tais exigências aos beneficiários. Isso porque se compreende que elas, que se configuram como algo aparentemente novo, representam, em realidade, novas roupagens de controle da pobreza – refinadas na lógica do acesso a direitos sociais –, o que se compreende tratar de uma configuração marcante na composição das políticas sociais latino-americanas.

No intuito de adensar esses aspectos estruturou-se o presente item, em que inicialmente serão problematizadas as contradições que permeiam a exigência das contrapartidas aos beneficiários, evidenciando que, ao contrário de ser uma característica das políticas sociais mais contemporâneas, trata-se de uma *nova roupagem do controle e da manutenção da pobreza*.

Embora as condicionalidades configurem-se como uma questão polêmica, que têm sido alvo de debates acirrados sobre sua necessidade e aplicabilidade, seja por parte de pesquisas acadêmicas, do senso-comum, das elites e dos veículos de comunicação midiática, mantém-se oculto seus reais interesses e finalidades. Elas serão objeto de análise no segundo subitem, onde se busca responder quais os reais interesses por trás de cada uma.

### **1.2.5 Acesso aos direitos sociais na América Latina contemporânea: nova roupagem do conservadorismo pela via do atendimento aos direitos sociais**

Conforme referido anteriormente, especialmente a partir dos anos 2000 os programas de transferência de renda assumem papel central nas políticas de proteção social voltadas aos segmentos em situação de pobreza extrema. Dentre as suas características estruturais importa destacar neste item o debate acerca várias condições exigidas aos beneficiários para a permanência nos programas.



Inicialmente, é importante salientar que a existência de requisitos se baseia na concepção de proteção social como “inversão em capital humano”, tendo por premissa que “[...] a reprodução intergeracional da pobreza se deve à falta de incentivos necessários para mantê-lo e incrementá-lo para o uso da rede estatal de serviços, no âmbito da educação, saúde e nutrição” (PEREIRA, STEIN, 2010, p. 120).

Por meio de um discurso aparentemente inovador, centrado na possibilidade de “cidadania ativa” do indivíduo em assumir as suas escolhas com liberdade, essa perspectiva defende que as políticas sociais públicas devem dotar as pessoas carentes de habilidades, consideradas as “ferramentas” para ultrapassar a linha de pobreza e a realização das individualidades. Entretanto, tal parecer de pobreza baseia-se na noção de carências individuais, ou seja, por meio da qual se atualiza o antigo e conservador formato das políticas sociais (CASTRO, 2010).

Dentre as justificativas utilizadas para a existência de contrapartidas estaria a possibilidade de desenvolver o capital humano (proposta que oferece às áreas de saúde e educação um papel fundamental enquanto potencializadoras dele), capaz de garantir, no futuro, a emancipação dos grupos familiares em relação a esse tipo de programa, evidenciando uma suposta preocupação em garantir um bem-estar permanente. Dessa forma, as condicionalidades seriam o meio pelo qual se faz garantir a inserção dos indivíduos e famílias em políticas sociais fundamentais.

No entanto, embora se partilhe da compreensão que atrelar o enfrentamento à pobreza exclusivamente ao viés monetário seja insuficiente – até porque a privação a que os sujeitos estão submetidos não compreende apenas a dimensão econômica –, diante de uma cobrança vinculada às políticas sociais públicas torna-se oculta a alteração de um paradigma universalista (embora estratificado), para um centrado na perspectiva *pró-pobre* (PEREIRA, STEIN, 2010). De acordo com essa perspectiva, a tendência atual das políticas sociais é ignorar a ideia do coletivo e universal por meio da justificativa de que não são as únicas e mais eficazes formas de enfrentar a pobreza – seja porque desequilibram o orçamento fiscal, desperdiçam recursos, não alcançam

devidamente os “mais necessitados”, dentre outros argumentos – enquanto que, através de instrumentos de seleção e controle, dilui-se o núcleo da concepção de cidadania, ou seja, a ideia de direitos universais.

Ignora-se a universalização, centralizando a focalização, que deve orientar a chegada de benefícios sociais aos mais pobres, de maneira mais eficaz sem desperdiçar recursos. Ao mesmo tempo se estabelece, através desse novo modelo de política social, metas para alavancar as escolhas e oportunidades. A culpabilização pode, nesse caso, ser o caminho mais fácil para desresponsabilizar o Estado, transferindo para os usuários a possível perda ou suspensão de seus benefícios ou o não alcance de suas metas (CASTRO, 2010, p. 200-201).

Cabe assinalar que, mesmo sendo polêmica a exigência de condicionalidades por parte dos beneficiários, a cobrança de contrapartidas nas atividades assistenciais é muito antiga.<sup>6</sup> Elas se caracterizavam como uma medida punitiva, em que o beneficiário era penalizado por se encontrar numa situação de dependência, podendo, em função disso, ser vítima de atos de perversidade, transformando o recebimento do benefício em um ato vergonhoso e incômodo (PEREIRA, 2000).

Nessa direção, corrobora-se com a compreensão acerca da (manutenção da) existência de um “componente assistencial, como mecanismo presente nas políticas sociais” (SPOSATI, 1995, p. 30). Esse item desloca o direito e reitera o usuário como assistido ou favorecido, o que quer dizer que o cidadão, neste formato de política social, não é reconhecido

---

<sup>6</sup> A exigência de contrapartidas por parte dos beneficiários é característica presente mesmo nas protoformas das políticas sociais, como por exemplo, na Europa, no século XIX, em que se exigia que: “[...] famintos construíssem torres desnecessárias para justificar o recebimento de alimentos (geralmente batatas), em tempos de crise. Se a fome persistisse, a cobrança mudava de orientação, mas não de perversidade: exigia-se que os famintos destruíssem a torre levantada para que pudessem fazer jus à nova concessão de alimentos vitais (PEREIRA, 2000, p. 116).

como tal, mas como um indivíduo que tende a receber um benefício sem reconhecê-lo como direito, como público.

Sob esse aspecto, faz-se menção à manutenção de características relacionadas ao padrão de desenvolvimento do sistema de proteção social constituído nos países da América Latina. Ele difere daquele observado nos países europeus, tendo em vista as peculiaridades da sociedade latino-americana, que imprimiram características específicas ao acesso a bens e serviços sociais.

O sistema de proteção social historicamente construído nesta latitude caracterizou-se pelo predomínio de uma lógica corporativista e meritocrática, em que os direitos sociais estavam vinculados à proteção de determinadas categorias profissionais contra riscos de perda da sua capacidade laboral e baseavam-se na contribuição prévia. Por outro lado, aos excluídos do mercado formal de trabalho eram destinadas ações assistenciais pontuais.<sup>7</sup>

Tal lógica de construção dos direitos sociais contribuiu enormemente para interditar as possibilidades de desenvolvimento de um sistema de proteção social abrangente e universal. Dessa forma, “a inserção seletiva no sistema protetivo, segundo critérios de mérito vão basear-se numa lógica de benemerência, dependente e caracterizada pela insuficiência e precariedade, moldando a cultura de que ‘para os pobres qualquer coisa basta’” (YAZBEK, 2012, p. 297).

Sob esse aspecto, historicamente, as políticas sociais foram tidas como *concessão e não direito* e, embora todas as conquistas no campo do reconhecimento dos direitos sociais (por meio das garantias formais), tal concepção permanece enraizada na sociedade. Assim, “o pobre, trabalhador eventual e destituído, é o usuário pelas quais é visto como ‘indivíduo necessitado’, e, muitas vezes, como pessoa acomodada, passiva em relação à sua própria condição, dependente de ajuda, não cidadão, enfim. Sua figura continua desenhada em negativo” (YAZBEK, 2012, p. 298).

---

<sup>7</sup> Sabe-se que historicamente a proteção social latino-americana foi se estruturando, “[...] parte vinculada à proteção ao trabalho formal e parte acoplada ao conjunto de iniciativas benemerentes e filantrópicas da sociedade civil” (YAZBEK, 2012, 297).

Com relação às políticas socioassistenciais, é sabido que historicamente foram caracterizadas como:

[...] ação voluntária de ajuda material presidida pela atitude paliativa e emergencial. É ainda socialmente decodificada pelo legado tradicional, isto é, uma prática que pertence ao campo da ajuda, da caridade, da fraternidade, da filantropia, da solidariedade, com forte registro simbólico ao campo do gesto, onde, a colaboração do voluntariado perante o mais fraco se destaca face ao compromisso de Estado com a proteção social pública (CARRARO, 2010, p. 85).

Diante de tais premissas, pode-se considerar que as soluções públicas na direção do atendimento às necessidades humanas sempre estiveram relacionadas à concessão e não ao direito na América Latina. Isso porque, por aqui sempre funcionou muito bem o *clientelismo*, os *serviços de segunda* ou *ajuda para o pobre*, evidenciando duas perspectivas marcantes:

De um lado não há o compromisso de governantes com a atenção e o respeito aos direitos; de outro, há uma tendência da população em desculpar o que é produzido pelo Estado, na medida em que as ações governamentais são vistas como ajudas circunstanciais que resultam mais da bondade do governante do que no reconhecimento da dignidade do cidadão. Sem dúvida, décadas de populismo e clientelismo forjaram um imaginário subalterno para o qual o que chega é lucro, e não resposta a um padrão de cidadania (SPOSATI, 1993, p. 10).

É nessa esteira que a *proteção social é transfigurada em assistencialismo*, configurando uma relação de poder que subalterniza quem tem a necessidade ao passo que delimita um lugar ao pobre: aquele dos favores, da ajuda, da submissão às regras e condicionalidades.

Assim, ao tratar-se dos contemporâneos programas de transferência de renda, observa-se a *permanência re-atualizada dos mecanismos de controle* das políticas sociais, tanto em função das exigências para inserção (por meio da comprovação da pobreza), quanto para a permanência neles (atrelada ao cumprimento de condicionalidades). Evidencia-se que tais mecanismos têm como objetivo inserir controladamente a população em situação de pobreza, mantendo excluídos o máximo possível de demandantes sociais. Para tanto, utilizam-se de mecanismos reguladores:

[...] contém vícios arcaicos e anacrônicos, como os constrangedores e vexatórios *testes de meios* (comprovação compulsória de pobreza) e *fraudemania* (mania de ver em cada pobre que recorre a proteção social do Estado um fraudador); *condicionalidades* ou *contrapartidas*, como se o alvo da proteção tivesse alguma falha pessoal a expiar; e o *estigma*, que transforma cidadãos de direito em incômodos “dependentes” da “ajuda” estatal (PEREIRA, STEIN, 2010, p. 116, grifos nossos).

Sobressaindo uma lógica de atendimento em que as famílias necessitam pagar de algum modo os benefícios e serviços concedidos, as condicionalidades vão ao encontro da perspectiva ideológica presente na sociedade de que “ninguém deve receber nada de graça”.<sup>8</sup> Com isso, ao receber o benefício o pobre deve realizar algo em troca, que seria uma compensação ou pagamento pelo auxílio recebido.

Assim, além de vincular-se a lógica de restrição de custos e de direito sem contraposição ao direito social universal não contributivo, essa

<sup>8</sup> “A ausência de contrapartida coloca poucos problemas quando os benefícios assistenciais são dirigidos aos idosos – cuja contribuição ao desenvolvimento social já teria sido dada -, às crianças – cuja contribuição ainda será efetuada – e aos doentes ou inválidos – para quem tal demanda pode ser suspensa. Mas os problemas são efetivos quando se trata da parte do sistema de proteção social que atende à população em idade ativa e em condições de trabalho” (JACCOUD, 2009, p. 16). Tal concepção, ancora-se na perspectiva de que o recebimento de um benefício sem a contrapartida por parte da população apta para o trabalho questionaria a própria obrigatoriedade do trabalho, que organiza as sociedades modernas.

estratégia mantém enraizada na proteção social latino-americana uma perspectiva conservadora. Dessa forma, ela pode ser considerada como “[...] um retrocesso da montagem do sistema de proteção social de cidadania, tanto pelo seu caráter compulsório como pelo moralismo que está explícito na base da sua argumentação ideológica” (PAIVA, 2003, p. 97-98).

Diante disso, pode-se aferir que a exigência de condicionalidades para permanência nos programas de transferência de renda é imprópria, mediante o direito reconhecidamente universal de todo cidadão ter acesso a condições de sobrevivência dentro de padrões humanos de dignidade. Sob esse aspecto, evidencia-se que o pensamento neoliberal reconhece o dever moral de prestar socorro aos pobres e “inadaptados” à vida social, porém não identifica seus direitos sociais (YAZBEK, 2012).

Destarte, considerando que as condicionalidades estão vinculadas à saúde e educação, sua admissão enquanto uma forma de controle torna-se ainda difícil, pois ao associar-se (embora de forma precária) a dois direitos reconhecidamente garantidores da dignidade da vida humana, se oculta o real significado por trás de tal exigência. Assim, ainda que as condicionalidades estejam atreladas a tais questões fundamentais de cidadania, a possibilidade de desligamento do programa pelo não cumprimento das obrigações dificulta a certificação como direitos, o que acaba por reiterar a subalternização e o controle das famílias usuárias.

Sob esse aspecto, é sabido que educação e saúde constituem, dentre outros, os direitos universais garantidos na Declaração Internacional dos Direitos do Homem<sup>9</sup> e pela Legislação Constitucional<sup>10</sup> de diversos países.

---

<sup>9</sup> A Declaração Universal dos Direitos do Homem, firmada em 1948, no artigo 85, já estabelecia os respectivos direitos de todos os povos: “Todo o homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos, os serviços sociais indispensáveis, o direito à seguridade social no caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice, ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle” (ONU, 1948).

<sup>10</sup> No Brasil, em 1988, a Constituição Federal estabelece o direito à saúde e educação como dever do Estado. Assim, em seu artigo 196, a saúde é considerada como “direito de todos e dever do Estado, que deve ser garantido mediante políticas sociais e econômicas, que reduzam o risco de doenças e de outros agravos, tornando-a de acesso universal e igualitário às ações e serviços para

Portanto, são direitos historicamente conquistados que não poderiam ser condicionados, já que o acesso da população eles deve se dar independentemente da inserção em tais programas sociais.

Dessa forma, as condicionalidades dos programas colocam em xeque as políticas de saúde e educação enquanto direitos, pois a partir dessa lógica a “[...] *titularidade dos direitos é transitória*: o acesso deriva da condição de pobreza e do vínculo com o programa de transferência de renda. O acesso é ‘garantido’, na maior parte dos países, enquanto cada família permanecer no programa” (FONSECA; VIANA, 2007, p. 1509, grifos nossos). Dessa forma, discorda-se da perspectiva que estabelece que as condicionalidades sejam garantidoras do acesso aos direitos em saúde e educação.

A lógica é ainda mais perversa se evidenciada a contradição expressa na dicotomia: acesso para os pobres *versus* direito para os não pobres. Ou seja, aos usuários desses programas o acesso aos direitos sociais fundamentais se dá pela via do controle, pelo cumprimento de condicionalidades, distanciando seu reconhecimento enquanto direito e filiando-se ao campo conservador da caridade. Enquanto que, aos “não pobres” e não beneficiários dos programas, não se questiona o acesso às mesmas políticas sociais públicas e nem se exige o cumprimento de nenhuma norma, pois neste caso o acesso se dá pela via do reconhecimento ao direito social.

Por tais características, os programas de transferência de renda também não são vistos como um direito social de cidadania, mas como uma ajuda generosa dos governantes. Reitera-se, assim, a figura do subalterno, que tem o dever da obediência e do inferior que merece a tutela, a proteção, o favor, mas jamais os direitos. Assim, o “pobre” é descredenciado como sujeito de direitos e o coloca aquém das prerrogativas que supostamente a Lei deveria lhes garantir.

---

promoção, proteção e recuperação” e de relevância pública (BRASIL, 1988, p. 98). Já no Artigo 205, reconhece, explicitamente, a educação como um direito de todos, consagrando, assim, a sua universalidade. No México, a Lei de Desenvolvimento Social, vigente desde 2004, reconhece como direitos desfrutar de um meio ambiente sadio e sem discriminação, à educação, à saúde, à habitação; e define um conjunto de direitos e obrigações aos beneficiários dos programas sociais públicos.



Com isso, a construção universal de cidadania e a superação das intensas desigualdades sociais nesses países vêm sendo construídas e pensadas sob uma ótica residualista de diminuição da pobreza, em que a dignidade como direito de cidadania não afiança direito (SPOSATI, 2002). Sob esse aspecto, a matriz do favor e do clientelismo “reforça as figuras do pobre beneficiário, do desamparado e do necessitado, com suas demandas atomizadas e uma posição de subordinação e de culpabilização do pobre pela sua condição de pobreza” (YAZBEK, 2004, p. 50). Romper com isso e com essa perspectiva residual, centrada numa renda mínima e impor uma política social pautada na ideia universalista de direito social é um dos grandes desafios da política social (YAZBEK, 2004).

Resta delimitar que neste item buscou-se problematizar o debate acerca das condicionalidades exigidas aos beneficiários para a permanência nos programas de transferência de renda. Entretanto, compreende-se que tal exigência mantém ocultos seus reais interesses e finalidades, pois por meio de um discurso aparentemente inovador (re) atualizam-se os mecanismos de controle das políticas sociais. Afinal, quais os reais interesses por trás das condicionalidades?

### **1.2.6 Controle e manutenção da pobreza na América Latina: finalidades “ocultas” dos Programas de Transferência de Renda**

Os programas de transferência de renda compõem as contemporâneas e, aparentemente, modernizantes e democráticas estratégias políticas, por meio das quais se estruturam ações afirmativas. No entanto, eles desfiguram direitos sociais garantidos em Lei, reduzem todas as formas de privação à falta de renda familiar, permitem a reprodução das condições sociais estruturais para a manutenção da sociedade de mercado.

Nessa lógica mantém-se oculta a perspectiva do controle e da subalternização dos cidadãos sujeitos de direitos, pois regidos pela perspectiva da liberdade e pelo incentivo ao desenvolvimento das capacidades, há

um reforço às tendências de individualização e de responsabilização dos sujeitos para com a satisfação de suas necessidades básicas. Além disso, “[...] visam dificultar o avanço da formação de uma consciência de classe autônoma e, conseqüentemente, da construção do processo de emancipação humana por essas classes” (ABREU, 2002, p. 187).

Nesse sentido, ao contrário da dimensão coletiva, a lógica da prestação dos benefícios se dá de forma individual ou, no máximo familiar, a partir de uma perspectiva liberal de individualização das necessidades sociais. Assim, acaba por culpabilizar o indivíduo por sua condição, esvaziando o potencial político da luta pelo acesso às políticas públicas e aos direitos sociais. Sob esse aspecto:

[...] a incorporação do princípio da *focalização* para orientar a política socioassistencial no continente latino-americano, para além do objetivo de assegurar um efeito imediato em termos de economia de gastos, significou uma opção política que opera pelo ocultamento do vínculo de classe da política socioassistencial pública no processo contraditório de reprodução das relações sociais (CARRARO, 2010, p. 22).

Ao individualizar as manifestações da questão social, opera-se pela personalização das demandas sociais, o que as desvincula do caráter classista. Pois, conferem aos indivíduos a responsabilidade por sua condição de pobreza, decorrentes de imagináveis incapacidades pessoais/morais.<sup>11</sup> Considerar a questão social sob tal lógica permite culpar o indivíduo por sua condição de subalternidade, desconsiderando as configurações históricas e estruturais que explicam a pobreza.

---

<sup>11</sup> “A individualização dos problemas sociais, sua remissão à problemática singular (psicológica) dos sujeitos por eles afetados, é, como vimos, um elemento constante, embora com gravitação variável, no enfrentamento da “questão social” na idade do monopólio; ela permite [transferir] a sua atenuação ou proposta de resolução para a modificação e/ou redefinição de características pessoais do indivíduo” (NETTO, 2006, p. 41).

Assim, ao estabelecer uma relação de individualização pela situação de pobreza pode-se gerar sobrecarga de responsabilidades<sup>12</sup> por parte dos beneficiários, ao passo em que permite a tirar a responsabilidade do Estado e do modo de produção capitalista pela reprodução social da lógica excludente e desigual, ou seja:

As implicações desse entendimento são política e socialmente devastadoras, porque ao se culpar os indivíduos por uma situação da qual são vítimas, e não causadores, desresponsabiliza-se o modelo socioeconômico capitalista que a engendra e explicam-se os determinantes da pobreza por uma ótica eminentemente moral (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, p. 214).

De acordo com a perspectiva de individualização das responsabilidades, observa-se que algumas exigências dos programas de transferência de renda – como os testes de meios (comprovação da pobreza) e, mais especificamente, as condicionalidades requeridas para a permanência neles – são movidas por uma espécie de “fraudemania”, ou seja, pelo temor de que a política social seja fraudada pelos pobres, o que acaba expondo os grupos atendidos a situações constrangedoras e estigmatizantes.

Sob esse aspecto,

[...] a pequena renda auferida desses programas, ao mesmo tempo em que cria um *débito do pobre para com o Estado*, fruto do sistema de condicionalidades, *estigmatiza* esse pobre, não apenas como dependente da assistência pública, mas também como pai ou mãe considerados incapazes de

---

<sup>12</sup> As condicionalidades podem causar uma sobrecarga de responsabilidades por parte dos beneficiários, gerando um processo de culpabilização e a consequente perda do benefício, ao mesmo tempo em que pode reforçar uma cultura autoritária e punitiva. Nesse sentido, “[...] são frequentes exemplos em que a mãe sabendo da obrigatoriedade da frequência escolar, bate no filho para ele ir à escola (COHN, 2004, p. 34).

zelar pela educação dos seus filhos (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, p. 222, grifos nossos).

Os eleitos à “inclusão social”, por sua vez, são efetivamente tratados como faltosos, pois devem sujeitar os seus direitos básicos (acesso à escola, aos serviços de saúde, aos benefícios da assistência social) à regras contratuais que preveem contrapartidas ditas e cobradas por governantes, que são responsáveis pela manutenção da pobreza. Tem-se aí uma *inversão perversa e arrogante de valores no campo da política social*, que contradiz até mesmo a lógica contratual. Os pobres, que são credores de uma dívida social acumulada, têm de oferecer contrapartida aos seus devedores, quando estes se dispõem a saldar parcelas ínfimas dessa dívida (PEREIRA, 2007, p. 3, grifos nossos).

Diante de tais premissas considera-se que as condicionalidades já seriam um contrassenso ao considerar que nos países periféricos os serviços básicos são frequentemente escassos e de baixa qualidade. Entretanto, tal exigência vai além, pois parte do pressuposto de que os beneficiários são incapazes de reconhecer e zelar pelas necessidades duradouras em saúde e educação de suas famílias, estigmatizando o pobre como incapaz e atendendo contra a cidadania de vítimas históricas de dívidas sociais acumuladas.

Essa inversão, ao contrário de ser característica das políticas sociais mais contemporâneas, é, em realidade, uma *nova roupagem do controle e da manutenção da pobreza*, que carrega perspectiva historicamente conhecida de que, aos pobres podem ser oferecidos benefícios e serviços de pior qualidade e/ou insuficientes. Isso porque as suas necessidades básicas são rebaixadas em nível de sobrevivência, reduzindo-se todas as formas de privação à falta de renda familiar.

Ao mesmo tempo, todas essas facetas dos programas de transferência de renda geram novas implicações negativas às políticas sociais como um todo, ao passo em que são reduzidas a mero paliativo e não concebidas como importantes instrumentos de mediação para ampliação da cidadania. Dessa forma, pode-se considerar que os critérios de acesso aos progra-

mas de transferência de renda, aliados às condicionalidades requeridas, fragilizam seu reconhecimento enquanto direito social.

Na medida em que negam a provisão social, alinhando-se com o princípio do mercado, onde todos os bens são mercadorias intercambiáveis, cujos equivalentes são de um lado regras de comportamento das famílias pobres, denominadas responsabilidades e, de outro, parques apoios governamentais, profetizados de direitos. (PAIVA *et al.*, 2009).

Em tempos de propagação dos programas de transferência de renda, as consequências sociais se apresentam de duas formas. Primeiro pela diminuição do papel do Estado ao precarizar/mercantilizar suas políticas e reduzi-las a ações emergenciais; segundo, pelo reforço à perspectiva meritocrática, ao estigmatizar o público-alvo deles, tornando-os merecedores de um benefício na contramão do direito, com base no critério da pobreza extrema e do cumprimento de condicionalidades.

Todos os mecanismos explicitados, na forma como se apresentam – focalização dos gastos governamentais; comprovação vexatória da pobreza extrema, por meio da concepção unidimensional (monetária); condicionalidades, dentre outros – nunca foram ou poderão ser considerados veículos de inclusão social. Isso porque possuem como objetivo central “[...] excluir e manter excluído o máximo possível de demandantes da proteção do Estado para aliviar as despesas governamentais com áreas consideradas ‘improdutivas’” (PEREIRA, 2007, p. 03).

Em que pese tais aspectos é imprescindível reconhecer que passados, aproximadamente, vinte anos de sua emergência, esses programas parecem ter se consolidado nas estratégias nacionais de enfrentamento à pobreza na região latino-americana. Com isso, são uma temática altamente controversa, objeto de debates e pesquisas, especialmente quanto ao seu impacto social.

## **Considerações Finais**

Na contemporaneidade, as ações focalizadas, distantes da perspectiva do direito, remontam às concepções tradicionais, já experimenta-

das em momentos anteriores à constituição dos direitos na sociedade latino-americana. Sob esse aspecto, os programas de transferência de renda mantêm algumas características do período liberal, em paralelo às estratégias neoliberais mais disseminadas, principalmente os níveis mínimos de provimento, em função da ampla seletividade da cobertura aos comprovadamente pobres.

Essa perspectiva fez-se acompanhar da manutenção das contrapartidas por parte dos beneficiários, como forma de pagamento pelo recebimento dos benefícios, especialmente por meio de condicionalidades relacionadas à educação e saúde. Isso representa um *retrocesso histórico* ao desvinculá-las da perspectiva de direito social conquistado, e pode implicar na renúncia do Estado em assumir sua responsabilidade na prestação de tais serviços sociais em bases universais.

Dessa forma, atrelar o acesso à saúde e educação ao cumprimento de condicionalidades em programas de transferência de renda termina por distanciá-los da concepção de direito – conquistado e garantido por lei. Essa perspectiva marca a trajetória de luta no campo social, tornando-se não mais do que uma forma de *controle* da pobreza, permeada pelo conservadorismo, o que repercute num processo de inclusão precária, a serviço da reprodução do capital e *manutenção* das condições de pobreza.

Tais benefícios se traduzem, portanto, numa solução no limite da sobrevivência dos beneficiários, ou seja, a *manutenção da pobreza pelo viés monetário*, mantendo-se inalterada a grande concentração de propriedade e a origem das desigualdades. Dessa forma, pode-se concluir que eles são insuficientes para retirar as famílias da situação de pobreza, o que compreende mais que insuficiência de renda, pois, conforme explicitado nesta produção, apresenta dimensões sócio-históricas, econômicas, culturais e políticas; é complexa e multidimensional; é essencialmente de natureza estrutural.

A esse respeito observa-se uma tendência na formulação de tais programas, em que tanto as proposições (com base na realização de diagnósticos), quanto às avaliações de impacto dos programas, baseiam-se estritamente em dados quantitativos da realidade. Essa estratégia permite

a legitimação política a partir dos resultados obtidos em detrimento de uma perspectiva multidimensional e quantitativa de análise, com base nas melhorias nas condições de vida da população beneficiária.

Os resultados “tangíveis” da ação governamental, expressos no cumprimento das Metas do Milênio e na melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – com a redução dos indicadores de pobreza, acompanhada de uma dotação de recursos escassa – legitimam condutas eleitorais, e fazem com que cada vez mais se leve em consideração os efeitos produzidos pela aplicação deles. Com isso há a desvantagem ao princípio da universalidade, concentrando o gasto público por meio de intervenções focalizadas.

Diante de tais premissas, considera-se que os programas de transferência de renda têm se mostrado conservadores e, ao não fazerem clara referência a direitos, estão de acordo com a lógica neoliberal. Extremamente focalizados, seletivos e compensatórios, vêm desenvolvendo estratégias fragmentadoras da pobreza e se colocando em um movimento contrário à universalização de direitos sociais. Sob esse aspecto, romper a perspectiva residual, centrada numa renda mínima e impor uma política social pautada na ideia universalista de direito social é um dos grandes desafios dessa política social.

Por fim, tem-se a compreensão da complexidade deste debate e a expectativa de que, com esta reflexão, termos pontuado algumas das questões mais importantes desse momento histórico que se reveste de componentes políticos, econômicos e sociais da América Latina. Ainda assim, são fortes os sinais de que os Programas de Transferência Condicionada de Renda, na prática, se mostram como um meio para o controle e manutenção da pobreza e, também, responderam positivamente ao ajuste estrutural e as metas dos objetivos do milênio.

## Referências

ABREU, Marina Maciel. *Serviço Social e organização da cultura: perfis pedagógicos da prática profissional*. São Paulo: Cortez, 2002.



BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>. Acesso em: 10 jan. 2012.

CARRARO, Dilceane. *A política de assistência social no Brasil e no Chile: o binômio da focalização x universalização*. 2010. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

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

CASTRO, Alba Tereza B. de. Política educacional e direitos sociais: reconfiguração do ensino superior no Brasil. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (org.). *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 195-210.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LARINA E O CARIBE – CEPAL. *Anuário estatístico da América Latina e Caribe 2010*. Disponível em: [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/42166/LCG2483b\\_contenido.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/42166/LCG2483b_contenido.pdf). Acesso em: 17 dez. 2011.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LARINA E O CARIBE – CEPAL. *Base de Dados de Programas de Proteção Social não contributiva da América Latina e Caribe*. 2011<sup>a</sup>. Disponível em: <http://dds.cepal.org/bdptc>. Acesso em: 12 mai. 2011.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LARINA E O CARIBE – CEPAL. *Panorama Social da América Latina 2010*. Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/41799/PSE-panoramasocial2010.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2011.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LARINA E O CARIBE – CEPAL. *Programas de transferências condicionadas – Balance de la experiencia reciente en América Latina y Caribe*. In: CECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. *Cuadernos de la Cepal*, 95. Santiago de Chile: Nações Unidas, 2011b.

DRAIBE, Sonia Miriam. *Programas de Transferências Condicionadas de Renda*. In: Fernando Henrique Cardoso e Alejandro Foxley (editores). *América Latina – Desafios da Democracia e do Desenvolvimento*. Políticas Sociais para além da crise. Ed. Campus, Rio de Janeiro, 2009, p. 103-143.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da; VIANA, Ana Luiza D'Ávila. Direito à saúde, atenção básica e transferências condicionadas de renda na América Latina. In: *Rev. Ciência & Saúde Coletiva*. N. 12, v. 06. 2007, p. 1505-1512.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social contemporâneo. Trajetória e desafios. In: *Boletín*

*Electrónico Surá* 107. Junio, 2005. Disponível em: <http://www.ts.ucr.ac.cr>. Acesso em: 03 mar.2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – 2010*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 fev.2011.

INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA – IPEA. *Pobreza, Desigualdade e Políticas públicas*. Brasília: Comunicação da Presidência, n. 38, janeiro de 2010.

JACCOUD, L. Pobres, pobreza e cidadania: desafios recentes da proteção social. *In: Série Seguridad Social*. Brasília: IPEA, 2009 (Texto para discussão, n. 1372).

MAGRO, Aline Fátima do Nascimento. *A NOVA ROUPAGEM DO CONTROLE E MANUTENÇÃO DA POBREZA: os programas de transferência condicionada de renda na América Latina*. 2012. Tese (Doutorado em Serviço Social) – PPGSS, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

MARANHÃO, César Henrique. Acumulação, trabalho e superpopulação: crítica ao conceito de exclusão social. *In: MOTA, Ana Elizabete (org.). O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. Recife: UFPE, 2006. p. 15-46.

MATTEI, Lauro. Notas sobre programas de transferência de renda na América Latina. Texto para discussão n. 10. *Instituto de Estudos Latino-Americanos*. Universidade Federal de Santa Catarina, 2010. Disponível em: <http://www.iela.ufsc.br>. Acesso em: 23 jun. 2012.

MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Ângela Santana do; PERUZZO, Juliane Feix. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. *In: MOTA, Ana Elizabete (org.). As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010.

NETTO, José Paulo. *A Ordem Social Contemporânea e o Desafio Central*. 33<sup>a</sup> CONFERÊNCIA MUNDIAL DAS ESCOLAS DE SERVIÇO SOCIAL, 2006.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, Organização das Nações Unidas, 1948. Disponível em: [http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm). Acesso em: 19 set. 2012.

PAIVA, Beatriz Augusto de. *A política de financiamento da assistência social: a imprecisa tradução da LOAS*. 2003. Tese (Doutorado em Serviço Social). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

PAIVA, Beatriz Augusto de. PAIVA, Beatriz. *et al. Família e participação popular: antinomias dos modelos de proteção social na América Latina*. Relatório de Pesquisa. Florianópolis: IELA, UFSC CNPq, 2009.

PAIVA, Beatriz Augusto de; OURIQUES, Nildo Domingos. Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais: quão distante está o horizonte? *Revista Katálysis: Publicação do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis*, v. 9, n. 2, jul./dez. 2006.

PEREIRA, Camila Potyara; SIQUEIRA, Marcos César Alves. As contradições da política de assistência social neoliberal. *In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (org.). Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 211-229.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *Porque também sou contra a focalização das políticas sociais*. Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (Neppos/Ceam/UnB), 2007. Disponível em: <http://www.neppos.unb.br>. Acesso em: 15 ago. 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira; STEIN, Rosa Helena. Política Social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. *In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (org.). Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 106-130.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. *Revista Katálysis: Publicação do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis*, vol. 13, n. 02, p. 155-163, jul./dez. 2010.

SOARES, F. V.; BRITTO, T. Dores do crescimento: os principais desafios dos programas de transferência de renda. *In: CENTRO INTERNACIONAL DE POBREZA. Revista Onepager*. n. 44, agosto de 2008. Disponível em: [www.undp-povertycentre.org](http://www.undp-povertycentre.org). Acesso em: 16 mai. 2010.

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

SPOSATI, Aldaíza, *et al. Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras*. 6 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSATI, Aldaíza. *A gestão da assistência social como política de seguridade social no Brasil: implantação de um novo paradigma*. 2001, mimeo.

SPOSATI, Aldaíza. Prefácio. In: YAZBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo: Cortez, 1993.

SPOSATI, Aldaíza. *Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio*. Rio de Janeiro: IPEA, 2002 (Texto para Discussão, 436).

VIANNA, Maria Lúcia T. W. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ed. Revan: Ucam, Iuperj, 1998.

YAZBEK, Maria Carmelita. O Programa Fome Zero no Contexto das Políticas Sociais Brasileiras. 2004. *Revista São Paulo em Perspectiva*, 18 (2): 104-112.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 110, p.288-322, abr./jun. 2012.