

OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA NA AMÉRICA LATINA E SUA FUNCIONALIDADE PARA O CAPITAL

Maria Adriana da Silva Torres, Professora do curso de Serviço Social – UFAL/*Campus* Arapiraca. E-mail: mariaadrianatorres@hotmail.com

Eduarda Isis Vicente dos Santos, graduanda em Serviço Social e colaborado do PIBIC. Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Unidade Palmeira dos Índios. E-mail: eduarda_isis@hotmail.com

Karolinne Krízia da Silva Ferreira, graduanda em Serviço Social e bolsista do PIBIC. Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Unidade Palmeira dos Índios. E-mail: karolinnek@hotmail.com

Paula Priscila Silva Almeida, graduanda em Serviço Social e bolsista do PIBIC. Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Unidade Palmeira dos Índios. E-mail: priscilaservicosocial@gmail.com

Samyra Santos Martins, graduanda em Serviço Social e colaborado do PIBIC. Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Unidade Palmeira dos Índios. E-mail: myra_martins@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

Este estudo tem como principal objetivo compreender os PTCR (Programa Bolsa Família do Brasil, *Programa de Asignación Familiar* (PRAF) de Honduras, *Chile Solidário* do Chile e *Bono de Desarrollo Humano* do Equador) na América Latina, buscando identificar os vínculos com os direitos sociais e humanos, assim como mostrar a funcionalidade desses programas para o capitalismo contemporâneo. Faz parte do projeto “Os Programas de Transferência Condicionada na América Latina e a questão do *labor* na infância”, do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC), correspondente ao período de 2013 a 2014, cujos dados fazem parte dos relatórios parciais desenvolvidos no primeiro ano da pesquisa.

Para a compreensão da implementação dos programas sociais latino-americanos, fez-se uma análise histórica da conjuntura latino-americana da década de 1990, marcada pela

reforma do Estado e profundas mudanças no mundo do trabalho. Tal revisão dessa trajetória histórica foi possível através das pesquisa bibliográfica e documental que à luz da crítica marxista permitiu refletir sobre o objeto pesquisado.

A primeira etapa do estudo consistiu em conhecer a conjuntura latino-americana e os programas sociais, como uma “nova” forma de políticas sociais na América Latina. Estudou-se a proposta de quatro desses programas sociais, com vista à identificação das ações desenvolvidas em suas singularidades remetidas às questões universais.

Na outra etapa do estudo, faz-se uma crítica aos programas sociais que integram a lógica do capitalismo como estratégia do Estado neoliberal. Uma vez que representam uma forma assistencial focal que busca diminuir os gastos com políticas universais, como uma forma de silenciar a população dependente desse assistencialismo e controlar a pobreza no continente latino-americano.

2 CONJUNTURA LATINO-AMERICANA DA DÉCADA DE 1990

O cenário do continente latino-americano a partir da década de 1990 tem sido marcado por um longo contexto global de reformas do Estado e de mudanças no mundo do trabalho, o qual tem provocado poucos avanços e retrocessos aos direitos sociais.

Dessa forma, apresentaremos uma breve análise histórica sobre a crise mundial da década de 1970. De acordo com Netto (2012), essa crise provocou a redução das taxas de lucro dos países desenvolvidos, repercutindo na década de 1980 com desequilíbrios econômicos para os países latino-americanos. Isso promoveu “a adoção de novas medidas econômicas por parte dos países periféricos, sob orientação dos países centrais e de agências multilaterais” (NASCIMENTO; REIS, p. 184). Esses países tiveram sua economia afetada por essa desaceleração econômica global e, particularmente, pela recessão econômica provocada pelo imperialismo dos Estados Unidos. Segundo Chossudovsky (1999 apud CARRARO, 2010, p. 55)

sendo parte de um sistema global de acumulação de capital, os países periféricos foram induzidos em virtude de suas dívidas com os países centrais, a adotarem um rígido programa para pagamento da dívida em longo prazo. Sendo assim, os governos dos países periféricos teriam duas fases importantes a cumprir: a primeira fase destinada a estabilização econômica e a segunda fase destinada à realização das contra-reformas estruturais.

Essa crise econômica e social afetou os países latino-americanos, no marco inicial de 1980, acarretando a implantação de um novo modelo de desenvolvimento econômico e social, baseado na lógica do capital globalizado, a fim de encontrar saídas para o enfrentamento da crise. Tem-se a adesão ao neoliberalismo através das reformas do Estado que priorizavam o ajuste fiscal, com ênfase nas privatizações e na seguridade social. Segundo Behring (2011), a reforma do Estado passa a ser denominada de contrarreforma, pois suas medidas provocaram uma desestruturação do Estado e uma perda dos direitos históricos e universais, obtidos pela luta dos trabalhadores, especificamente no continente europeu.

Essas novas reformas estatais se basearam nas estratégicas de superlucros, contratações de encargos sociais e previdenciários e privatização de setores públicos. Nesse momento, o Estado lança mão das políticas sociais de caráter focal para reduzir os efeitos calamitosos da crise. As políticas sociais se direcionavam ao “[...] trinômio do neoliberalismo, privatização, focalização/seletividade e descentralização [...]” (DRAIBE apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 155).

Os trabalhadores estavam em grande parte desempregados, a pobreza se generalizava e os direitos não se concretizavam. Nesse contexto, os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, como os latino-americanos, enfrentaram diversas dificuldades relacionadas à redução da desigualdade social, pobreza extrema, vulnerabilidade e outros fatores que intensificaram os ataques às condições de reprodução social dos setores mais empobrecidos dessas sociedades.

Segundo Coggiola ([2010?]) as iniciativas de ajuda social de caráter setorial e emergencial adentrarão a década de 1990. Nessa década devido a um aumento da taxa de desemprego da população com menor poder de compra e baixo nível educacional, faz com que a classe trabalhadora migre para informalidade, fazendo uso também da mão de obra de crianças, adolescentes e jovens. Dessa forma os impactos das estratégias neoliberais agravaram a condição da classe trabalhadora de tal forma que o capitalismo se encontra obrigado a elaborar respostas ou medidas que pudessem amenizar e controlar as refrações da questão social, como a pobreza.

Nesse sentido, os organismos multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) ocupam lugar de prestígio para o capital, uma vez que são por meio desses organismos que são elaboradas formas de inserir os países periféricos no atual contexto de globalização da economia, para desse modo adaptá-los ao desenvolvimento econômico.

Essas diferentes medidas elaboradas pelo capitalismo para manter o movimento de

consumo no mercado global, tem o objetivo de obter lucro para o capital através dos programas sociais, orientados pela ação da política focalizada. Vale salientar, que além da ideologia neoliberal, uma tendência tem ganhado espaço que embora parte do pressuposto de negar o liberalismo, utiliza-se de mecanismo distintos, mas ao final recai sobre suas premissas – novo desenvolvimentismo¹.

O novo desenvolvimentismo tem contribuído de modo direto para a elaboração e implementação dos programas sociais, pois a focalização e centralidade estão no indivíduo para que este possua capacidade de consumir no mercado, levando em consideração que o consumo é sinônimo de melhores condições de vida no modo de produção capitalista.

Através do novo desenvolvimentismo, os programas de transferência de renda, ganham destaque por se tornarem um instrumento de ação focalizada que atende os interesses do modo de produção capitalista por meio da política assistencial aos indivíduos que se encontram na parcela mais vulnerável da população de cada um dos países onde esse formato de programa foi implantado. Assim, ocorre a efetivação de programas de transferência condicionada de renda, com caráter compensatório, programas estes que proporcionavam o repasse monetário às famílias em condição de extrema pobreza impondo condicionalidades tanto para a inserção quanto para a permanência como beneficiário do programa. Ressalta-se que todos eles possuem objetivos e metas específicas, entre eles a assistência social às famílias pobres entre elas as que possuem filhos em idade escolar.

Com base no relatório da OIT (2007) *Trabajo Infantil y los programas de transferencias en efectivos condicionadas en America Latina*, verifica-se que vários programas sociais foram implantados a partir de 1990. Estes incidem como uma “nova” forma de política social na América Latina e visam erradicar a pobreza extrema, possibilitando transferência de renda às famílias carentes, desde que os beneficiários de cada programa cumpram determinadas condicionalidades de forma a atender ao que determina as diretrizes de cada país. Assim, há mais de 15 programas de transferência de renda na América Latina (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2011). Neste estudo abordaremos quatro programas sociais de países diferentes que foram implementados na primeira geração desses programas.

¹ O novo desenvolvimentismo não será detalhado neste trabalho. Para maiores informações sobre essa temática consultar: MOTA, A. (org.). **Desenvolvimento e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012.

2.1 PROGRAMA DE ASIGNACIÓN FAMILIAR (PRAF)

Nesta conjuntura, em resposta aos graves efeitos sociais dos programas de ajustamento estrutural, foi implantado o *Programa de Asignación Familiar* (PRAF). Inicialmente, o PRAF foi implementado como um programa de transição que passou por diferentes fases (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2013).

O PRAF de Honduras é o pioneiro da modalidade de programas de transferência de renda e foi institucionalizado em 1990, tendo como proposta um programa de compensação social destinado a apoiar a população mais pobre do país. Para Torres (2013), cada programa possui sua própria especificidade e condicionalidade, e os benefícios concedidos aos usuários podem ser monetários ou não monetários. A autora deixa claro que tais programas são direcionados especificamente à população pobre, “com vistas a diminuir os impactos da crise econômica do ajuste fiscal aos grupos sociais mais vulneráveis e a ‘evitar’ o elo intergeracional da pobreza” (Id., p. 153).

Na primeira fase, o PRAF–nacional (1990-1998) foi financiado com recursos nacionais. Consistia em transferências condicionais para famílias que vivem em situação de pobreza com crianças entre 6 e 12 anos. Tais transferências incluem cupons de alimentos, bônus escola, bônus especial para a compra de material escolar, além de vínculo materno com a criança, programas da terceira idade e bônus para as mulheres.

A segunda fase é a PRAF–BID (1998-2006), financiada pelo *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID). Tal programa incluía as transferências de renda e promovia a formação de professores, dando incentivos financeiros para as escolas, associações de pais e centros de saúde, a fim de que houvesse uma melhora na educação e nos cuidados com a saúde em distritos rurais com níveis mais elevados de desnutrição crônica.

A terceira fase foi viabilizada pelo BID quando este promoveu transferências de dinheiro para o PRAF, convertendo o bônus para saúde e educação num complemento do PRAF–nacional. Este bônus foi destinado a incentivar a frequência escolar, a nutrição, os cuidados com a saúde e a expansão da oferta de educação e serviços de saúde.

As principais fontes de financiamento foram do *Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda* (BANHPROVI), que oferecia empréstimos, e o orçamento nacional, fornecendo subsídios. Em menor grau, também houve contribuições privadas e financiamento

externo. No contexto da crise financeiro de 2009, a *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América* (ALBA) apoiou a país com a transferência de recursos financeiros para financiar habitações em Honduras (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2009).

Segundo o relatório da CEPAL (2011), os atendidos por esses programas seguem determinações rigorosas, sendo sujeitos ao corte do benefício se descumprirem as condicionalidades. Entende-se que sob a ótica dos direitos humanos, o programa deve reconsiderar suas percepções acerca da imposição tomada pelas condicionalidades e obrigações aos beneficiários, considerando que não se deve impor exigências, contrapartidas ou condicionalidades para ter acesso a garantia de direitos sociais.

Os dados da OIT (2011) revelam que Honduras está entre os países que menos gastam com proteção social, visto que dispendeu uma média de apenas 1,9% do PIB em proteção social. De acordo com o relatório da CEPAL (2011), o gasto público social em Honduras cresceu de 5% em 1998 para 12% em 2010, declinando ligeiramente em relação ao valor de 2009, quando chegou a 12,2%. Recorrendo à história essa relação de pouco desenvolvimento poderá ser explicada à luz dos estudos realizados por Galeano (2010) quando explica que “[...] dentro da América Latina, a opressão dos países pequenos por seus vizinhos maiores, e dentro das fronteiras de cada país, a exploração que as grandes cidades e os portos exercem sobre suas fontes internas de víveres e mão-de-obra [...]” (GALEANO, 2010, p. 5)

De modo ampliado, até meados da década de 1990, as políticas de proteção social, com cobertura relativamente alta no contexto da América Latina, estavam estruturadas ao redor do mercado formal de trabalho e do sistema de seguridade social. As dificuldades econômicas e seus impactos na esfera social vivenciados nesse período impulsionaram ações focalizadas, a partir de programas sociais. De forma que “[...] O enorme esforço social, institucional e financeiro investido na construção desses sistemas de políticas sociais torna-se mais nítido quando confrontado com as tenazes restrições postas pela estrutura socioeconômica dessas sociedades [...]” (DRAIBE, 1997, p. 4).

Para tanto, os PTCR, nos moldes do *Programa de Asignación Familiar* de Honduras (PRAF), podem ser definidos como políticas que contemplam a redução imediata da pobreza e, de forma articulada, sua superação, em especial para a geração seguinte. Nesse sentido, a dimensão da transferência de renda, embora seja o componente mais visível, não deve ser concebido como um fim em si.

Nesta concepção, o *Programa de Asignación Familiar* de Honduras (PRAF), se constitui numa estratégia que reforça o direito à renda, iniciando a garantia da mesma para as

famílias mais pobres. Ao dar ênfase à ação intersetorial e ao desenvolvimento de capacidades, inclusive para a geração futura, o *Programa de Asignación Familiar* de Honduras (PRAF), também potencializa a atuação transversal e intersetorial do Estado, ainda assim insuficiente para o enfrentamento das várias dimensões da pobreza em que o país se encontra.

2.2 CHILE SOLIDÁRIO

Segundo o relatório intitulado *Chile Solidario y los Desafíos de la Igualdad: Proyecto Género, Pobreza y Empleo en América Latina*, em 1990 os dados apontam um alto índice de situação de pobreza e indigência da população chilena. No Chile cerca de 38,6% da população foram identificados em situação de pobreza e 12,4% de indigência (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2005).

Apesar do Governo de Augusto Pinochet (1973-1990) desenvolver a lei nº 18.020 que consiste na primeira lei de subsídio familiar da América Latina destinado para pessoas com poucos recursos “concedendo um benefício assistencial mensal em dinheiro, às famílias com crianças até 18 anos de idade e aos inválidos de qualquer idade que não possuíssem renda superior ao montante desse benefício.” (CARRARO, 2010, p. 74), somente durante o governo democrático de Ricardo Lagos (2000-2006) há a implantação do Programa *Puente* e em seguida o Chile Solidário, ambos em 2002.

O Chile Solidário em 2004 passou a ser o Sistema Chile Solidário (SCHS) regulamentada pela Lei 19.949². O Sistema desenvolveu-se como uma rede de proteção chilena que inclui vários programas para garantir as políticas sociais do país. Segundo Carraro (2007):

O *Programa Puente*, criado 2002, é o programa estatal que funciona na condição de porta de entrada das famílias em situação de extrema pobreza ao Sistema *Chile Solidario* – regulamentado pela Lei nº78 19.949/2004 – que foi desenvolvido com o objetivo de oferecer apoio psicossocial a famílias que se encontram em condições de suma pobreza. Esse sistema, o *Chile Solidario*, se caracteriza por constituir-se no próprio Sistema de Proteção Social e Promoção Social estabelecido pelo Chile, que possui o objetivo de coordenar a rede de ações relativas a proteção social – tanto pública, quanto privada – nos níveis nacional, regional e local. (CARRARO, 2010, p. 77-78)

As condições para o acesso ao programa são determinadas através dos Sistemas de Informações que analisam as condições de vulnerabilidade das famílias através do

² A Lei 19.949 responsabiliza o Ministério de Planejamento e Cooperação (MIDEPLAN) para avaliação das famílias chilenas através dos critérios para o recebimento do benefício do Sistema de proteção Chileno.

preenchimento de uma Ficha de Proteção Social (FPS), em seguida encaminha os dados ao Sistema Integrado de Informação Social (SIIS) (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE, 2011, p. 35).

Segundo publicações *online* do SCHS, o sistema agrega serviços e benefícios monetários para a integração dos usuários. Na primeira etapa os usuários irão receber durante 24 meses um *Bono de protección*³, após a conclusão recebem por mais 36 meses o *Bono de egreso*⁴ corresponde ao valor determinado nos últimos seis meses, equivalente ao valor de subsídio familiar.

Segundo o relatório da CEPAL (2011) *Programas de Transferencias Condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, além dos serviços de apoio psicossocial e serviços monetários de livre uso e predeterminados, o SCHS também disponibiliza diversos programas voltados a empregabilidade dos usuários, como os programas de capacitação técnica e profissional, apoio ao trabalho independente, serviços de intermediação laboral e geração indireta de emprego.

O Chile desde 2002 – ano que iniciou o Chile Solidário e que foi instituído pela OIT o dia Mundial na luta contra o trabalho Infantil –, iniciou campanhas de conscientização à população na luta contra o Trabalho Infantil. Dados importantes foram apresentados na *Encuesta Nacional*⁵ em 2004, o que levou em 2005 a expandir a campanha na luta contra o trabalho infantil.

Destarte, em 2009 o Chile criou o *Programa Chile Crece Contido*, com o objetivo de acompanhar, proteger e apoiar a todas as crianças respectivamente com suas famílias através de ações de caráter supostamente universal, uma vez que fragmenta o público-alvo assistido e as atividades desenvolvidas pelo programa, assim como o Chile Solidário, representam medidas focais de proteção social.

Sabe-se que os resultados do Sistema segundo a OIT (2007) já são positivos em 2003 com a redução de um terço da pobreza chilena, antes de 38,6% para 18,8% e reduzindo metade da população indigente, de 12,4% para 4,7%. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2005). Assim o Chile e o seu sistema de proteção SCHS destacaram-se entre os

³ É pago mensalmente que decresce a cada seis meses, com o acompanhamento do apoio psicossocial, sendo permitida apenas uma transferência por família.

⁴ Ocorre por transferência plana em fase de conclusão do Sistema e sem acompanhamento psicossocial, nas duas etapas os benefícios são entregues a mãe, considerada a chefe da família. Porém, esse bônus só é pago após a verificação do cumprimento legal da primeira etapa do benefício, o *Bono de protección*.

⁵ Según la encuesta, en Chile, alrededor de 196 mil niños, niñas y adolescentes laboran para el mercado más de 1 hora a la semana (5,4%) y 42 mil (1,2%) realizan trabajo doméstico para su propio hogar por más de media jornada a la semana. De los que trabajan para el mercado, 107 mil (3%) lo hacen en condiciones inaceptables: no asisten a la escuela, laboran en la calle y/o en jornadas extensas o nocturnas. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2009, p.17).

outros países da América Latina por seu avanço nas ‘Metas do Milênio’⁶. Todavia, esses programas sociais não conseguem erradicar as refrações mais perversas da pobreza através da assistência fragmentada em segmentos-alvo, mas apenas controlar as taxas de pobreza e a reprodução precária da população desassistida por políticas sociais universais.

2.3 BONO DE DESAROLLO HUMANO

No Equador o *Bono de Desarrollo Humano*, foi implementado a partir do ano de 2003. Consiste em um programa que sucedeu o *Bono Solidário* que vigorou de 1998 até 2003, este primeiramente foi criado com o intuito de repassar um custo monetário a fim de eliminar ou amenizar os preços para uso doméstico de gás, gasolina e eletricidade e sem impor condicionalidades aos beneficiários. No entanto, frente à crise político-econômica que o país enfrentou entre 1999 a 2000 o *Bono Solidário* não foi suficiente para atender a população.

Assim, tornou-se necessário a ampliação dos serviços oferecidos pelo programa *Bono Solidário*, sendo em abril de 2003, através da Ordem Executiva n° 347-A, exigido a mudança desse programa para seu sucessor, o *Bono de Desarrollo Humano* que constitui um programa na área da assistência à família, uma vez que foi vinculado ao sistema de proteção social (política de assistência social) e direcionado a redução da pobreza.

Logo, *Bono de Desarrollo Humano* prevê a transferência de um determinado recurso econômico que indiretamente representa um investimento na área da saúde e educação para as famílias mais pobres do Equador. Dessa forma, sua população-alvo é composta pelas famílias em situação de extrema pobreza com base nos dados reconhecidos pelo Sistema de Identificação e Seleção dos Beneficiários (SELBEN) dos programas sociais. De modo particular, direcionado a mulheres que são chefes de casa com crianças sem estabelecer número ou sexo, bem como a transferências para pessoas com deficiências físicas e pensão para idosos. Estas condicionalidades são o que difere do programa anterior.

A partir do marco legal que legitima o *Bono de Desarrollo Humano* são estabelecidos alguns critérios de elegibilidade de acordo ao seu receptor. Se for a mãe, nenhum critério específico é exigido desde que pertença ao contingente populacional pobre do país; no caso do idoso esse deve possuir mais de 65 anos e desprovido de previdência social. Já para as pessoas com deficiência deve constar 40% ou mais de limitações físicas.

⁶ Declaración del Milenio” define el objetivo de reducir a la mitad la pobreza y el hambre en el mundo para el 2015 y promover la equidad de género y fortalecer la posición de las mujeres” (Organização Internacional do Trabalho, 2005, p. 27).

Atualmente o valor da transferência para ambos os receptores tem sido de USD 50, ou seja, 50 dólares de acordo a última atualização do *Ministerio de Inclusión Económica y Social* (2014) dado este que moderar sofrer alterações tendo em vista que a aplicabilidade destes programas sociais estão sobre a responsabilidade da gestão do país, assim pode ou não o gestor implementar o mesmo.

Alguns estudos foram realizados pelo *Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social* em 2013 que de maneira particular na área da saúde foi verificado a busca constante em diminuir os números de desnutrição crônica e doença imunopreveníveis preferencialmente em crianças de 5 anos como também proteger os idosos e pessoas com deficiência.

No âmbito da educação a meta é proporcionar a frequência regular nas escolas combatendo a evasão ou desistência das crianças. O MCDS (2012) constatou que a taxa de inscrição nas escolas para crianças de idade 6 a 10 anos de idade é de 94,4% e na idade de 11 a 17 é de 56,3%. Busca-se também diminuir através do programa o índice de trabalho infantil, o qual se verificou que “a probabilidade de que uma criança de uma casa que está recebendo o BDH de trabalho é de 6% menor de que a probabilidade de uma criança em uma situação da mesma forma que não recebe o bônus” (MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE DESAROLLO SOCIAL, 2012. p. 17).

A problemática consiste em que essas contribuições ou resultados alcançados pelo *Bono Desarrollo Humano*, são insuficientes para suprir a pobreza em que essas famílias estão inseridas e por mais que a criança tenha possibilidade de frequentar a escola como imposição de permanecer no programa, este programa de fato não elimina a condição de pobreza em que as famílias estão inseridas.

2.4 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

No Brasil, no início do governo de Luís Inácio Lula da Silva, dá-se o surgimento do Programa Bolsa Família (PBF), instituído pela medida provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003, pela Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004. O PBF teve sua criação situada na esfera da Estratégia Fome Zero, surgiu através de um processo de unificação dos programas nacionais de transferências de renda. O PBF baseia-se num tripé: transferência de renda; condicionalidades que reforcem o acesso aos direitos sociais básicos na área da educação, saúde e assistência social; ações e programas complementares. É um programa descentralizado e compartilhado entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Para a inserção das famílias neste programa social são realizados cadastros para o controle de quais famílias estão aptas a receber o benefício. Esse cadastro é feito por meio das informações oriundas do Cadastro Único (CadÚnico), um instrumento instituído em julho de 2001, através do Decreto n. 3.877, regulamentado pelo Decreto n. 6.135, de 26 de junho de 2007. Assim, o CadÚnico é

um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público. (BRASIL, Decreto n. 6.135, 2007).

O cadastramento é realizado exclusivamente pelos municípios, sob responsabilidade do Gestor Municipal, que deve orientar as famílias quanto ao funcionamento do Programa. Essa inclusão da família no Cadastro Único não garante a entrada automática no PBF. As famílias inscritas, se não atenderem aos critérios do PBF, podem ter acesso a outros programas sociais que utilizam esse mesmo instrumento. Os critérios para fazer parte do programa são o tamanho da família, a idade dos seus membros e a renda de cada um.

Para estar apto a ser beneficiário dos programas sociais, “não basta ser pobre e ter o nível de renda que obedeça aos critérios de entrada no sistema; tem de ter tido a ‘sorte’ ou ter sido capaz de chegar primeiro na ‘fila’” (COBO, 2012, p. 211). Dessa forma, o programa BF apresenta-se como um programa social focalizado, que tem público-alvo específico, sendo este as famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. De acordo com o MDS (2013) as famílias em extrema pobreza são aquelas que possuem renda *per capita* de até R\$ 70,00 por mês, as famílias pobres são aquelas que têm renda *per capita* entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00 por mês, possuindo em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 e 12 anos, ou adolescentes de até 15 anos.

Segundo o MDS (2013) as transferências do programa PBF variam de acordo com seus critérios, sendo estas divididas em Benefício Básico, em que o valor repassado mensalmente é de R\$ 70,00, concedidas às famílias extremamente pobres, ou seja, com renda *per capita* menor ou igual a R\$ 70,00; Benefício Variável, em que o valor concedido é de R\$ 32,00 para famílias com renda mensal de até R\$ 140,00 *per capita* (para famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade, gestantes ou nutrizes que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição, cada família podendo receber até cinco Benefícios Variáveis). O outro Benefício é o Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), cujo valor concedido é de R\$ 38,00 para todas as famílias que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos frequentando a escola (cada família poderá receber até dois BVJ). Existe também o

Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP), pago às famílias que, mesmo recebendo os benefícios financeiros do PBF, continuam em situação de pobreza extrema (renda *per capita* mensal de até R\$ 70,00). O valor do benefício corresponde ao necessário para que a família supere os R\$ 70,00 mensais por pessoa e independe da composição familiar.

O valor recebido pelas famílias beneficiadas do PBF cresce à medida que aumenta o número de crianças e adolescentes da família; o máximo admitido é de sete filhos, sendo o valor do benefício dividido entre até cinco crianças de 0 a 15 anos e dois adolescentes de 16 a 17 anos. Observa-se que a transferência do PBF é repassada pelo Governo Federal todos os meses para os municípios, sendo esta depositada para que os beneficiários do programa saquem o valor, via cartão magnético. O pagamento do benefício é repassado preferencialmente para a mulher, sendo esta a titular do cartão magnético. Com base em pesquisas do MDS (2013), 93% dos titulares do programa social são mulheres.

Em dezembro de 2005, ocorre uma alteração no PBF, com a união a outro programa social: a integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)⁷. Nesse momento o objetivo era a racionalização da gestão de ambos os programas sociais, para assim evitar a fragmentação, a sobreposição de funções e o desperdício de recursos públicos. O PETI deixa de ser um programa exclusivo para ser um serviço unificado ao PBF. Possui como meta incentivar as famílias por meio da transferência de renda, com vistas ao combate à fome, à miséria e ao trabalho infantil.

No PETI, toda criança ou adolescente do PBF, menor de 18 anos, que estiver em situação de trabalho (exceto de aprendiz a partir dos 14 anos)⁸, deve ser obrigatoriamente inserida/o no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos desse programa. A família que descumprir as condicionalidades poderá ter seu benefício cancelado.

Destarte, as famílias beneficiárias do PBF precisam atender às condicionalidades tanto para se inserir quanto permanecer no programa e, entre elas estão, a da saúde, educação e assistência social. Na saúde as famílias devem observar rigorosamente o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de sete anos; o pré-natal das gestantes e o acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 aos 44 anos. Já na educação todas as crianças e adolescentes entre seis e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária; os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%. Na área de Assistência Social, as crianças e

⁷ Portaria n. 666, de 2005.

⁸ Regulado pelo inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

adolescentes com até 15 anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), devem ter uma frequência de 85% da carga horária relativa aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do PETI (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2013).

De acordo com Behring (2008), o PBF traz uma inovação parcial: um PTCR que unificou os outros programas, instituindo a implementação de uma boa funcionalidade no seu impacto. Contudo, é preciso observar que este não atende a um público abrangente e não é um direito adquirido, pois tem acesso focalizado e exige que os beneficiários cumpram as condicionalidades sociais para permanecer no programa social.

3 OS PROGRAMAS SOCIAIS LATINO-AMERICANOS E SUA FUNCIONALIDADE

No decorrer da história da humanidade, a pobreza se expressa como uma das expressões da questão social reveladora das contradições recorrentes do sistema capitalista, especificamente em regiões menos desenvolvidas como a América Latina.

No final da década de 1970 e início da década de 1980, ocorre uma série de modificações estruturais e ideológicas que dão lugar a uma fase de acumulação de capital e liberalização da economia. Na América Latina o projeto neoliberal foi iniciado por Augusto Pinochet no Chile, em 1973, sendo posteriormente adotado, nos anos de 1980, pela Inglaterra e pelos EUA, nos governos Thatcher e Reagan, respectivamente (ANTUNES, 2011).

De forma particular, os países latino-americanos vivenciaram a adoção das medidas neoliberais de contenção de gastos com políticas sociais, intensificando as formas de focalização dessas políticas neste continente, que não experimentou as políticas sociais universais nos moldes europeus de um Estado de Bem-Estar Social.

Dessa forma, as análises acerca da constituição dos Estados de Bem-Estar latino-americanos, no contexto de implantação do projeto neoliberal, também possibilitam questionar o uso generalizado do termo em nossas realidades, específicas que são do cenário desenvolvido, no que se refere aos processos históricos de constituição dos Estados nacionais; aos processos políticos do pós-guerra, onde as ditaduras militares foram mais regras do que exceções; e principalmente a existência de uma estrutura de classes, na qual, ao lado de um operariado industrial e de camadas médias, o acelerado empobrecimento urbano gerou um grande contingente populacional à margem de direitos trabalhistas e previdenciários (RAYMUNDO; FREIRE, [201?])

Para Branco (2000), as ditaduras civis e militares implantadas na região prepararam o terreno para a aceitação das propostas neoliberais no continente. O objetivo da política neoliberal era se contrapor ao modelo de Estado keynesiano e dar lugar a um Estado mínimo para os direitos sociais e máximo para o capital financeiro e especulativo, o que implicou a reformulação política das formas de intervenção do aparato estatal. A partir desse contexto, disponibilizou-se um receituário de medidas, entre elas: a privatização de empresas públicas, a liberalização financeira e comercial dos mercados e a redução dos gastos com políticas sociais se fizeram presentes na agenda neoliberal. Esse modelo de integração reforçou os laços de subordinação da América Latina ao capital imperialista global. Por mais de vinte anos, a política neoliberal representou a promessa de integração da América Latina ao capitalismo financeiro desenvolvido. Todavia, essa integração aconteceu de forma subordinada e dependente ao capital imperialista contemporâneo.

Nesse ínterim, já no final da década de 1990, o neoliberalismo demonstrou seus primeiros sinais de esgotamento. As promessas não foram cumpridas, e a América Latina continuou imersa na dependência e no subdesenvolvimento. As contrarreformas propostas pelo Consenso de Washington resultaram no aumento das desigualdades econômicas, sociais, culturais e regionais entre classes, povos e países da região.

Esse contexto de mundialização do capital, que combinou desenvolvimento tecnológico com concentração de renda, impôs aos países de capitalismo periférico um conjunto de condições para se inserir no modelo de desenvolvimento dos organismos multilaterais, a exemplo do Consenso de Washington, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Banco Mundial.

Dessa forma, advoga-se um Estado marginal, orientado para intervir nas expressões mais agudas da pobreza como o trabalho infantil no contexto latino-americano, que pode ser atribuído ao modelo de desenvolvimento assumido no decorrer da história, com base no capitalismo e numa economia periférica e dependente que, inevitavelmente, cria um repetitivo ciclo de desigualdades sociais, assentada na não repartição das riquezas socialmente produzidas, mas mediante políticas sociais focais.

Essas condições contemporâneas tornam cada vez mais problemáticas as possibilidades de quaisquer reformas do Estado e de o capital intervir nas refrações da questão social, entendida nesse contexto como uma “nova” modalidade de pobreza para os representantes do pensamento liberal/conservador.

A pobreza latino-americana fez com que mais de 15 países buscassem formular uma agenda de políticas sociais para amenizar as expressões mais agudas da questão social,

constitutivas de “[...] uma mescla *sui generis* entre medidas do social-liberalismo e do novo desenvolvimentismo” (BRANCO, 2009, p. 23). Essa mescla promoveu a expansão de políticas neoliberais com viés econômico-social, tendo em vista um padrão de relações nacionais e internacionais imbricadas entre si, que não lograram romper com as relações de dominação impostas pelo imperialismo estadunidense.

Dessa forma, surgem os programas sociais, que funcionam como amenizadores das refrações da questão social. Desse modo, “[...] os Programas de Transferência Condicionada têm efeitos restritos, porquanto o *valor da bolsa é baixo para retirar as famílias da condição de pobreza e emancipá-las das formas de reprodução social* promovidas pelo Estado assistencialista [...]” (TORRES, 2013, p.155, grifo nosso).

Ainda de acordo com Torres (2005, p. 6), “neste contexto onde as políticas sociais públicas são emergenciais e não efetivam plenamente a condição de direito do cidadão, renegando-os a um contingente dos sem-presente, sem-futuro e sem-cidadania”. Comprova-se que não se tem a efetivação dos direitos sociais universais, porque as condicionalidades desses programas existem como critério para acessar determinado serviço social e não como direito social que deve ser garantido pelo Estado (NASCIMENTO; REIS, 2009).

Cada um desses programas possui especificidades próprias no que se refere ao território, às condicionalidades e aos benefícios concedidos aos usuários, que podem ser monetários ou não monetários. Todos esses programas são dirigidos à população mais pobre, com vistas a diminuir os impactos da crise econômica e do ajuste fiscal aos grupos sociais mais vulneráveis e “evitar” o ciclo intergeracional da pobreza. Trata-se de uma modalidade de programas sociais inscritos nas políticas sociais dirigidas a segmentos específicos da sociedade, idealmente inscritos no domínio dos direitos sociais, enquanto estratégia do capitalismo contemporâneo, portanto são funcionais a reprodução do capital.

4 BREVES CONCLUSÕES

Ao estudar a conjuntura internacional e nacional dos anos de 1980-1990, identificou-se o processo de reforma e contrarreforma do Estado com o neoliberalismo promoveu uma série de reajustes nas políticas sociais. Com isso ocorre a redução dos gastos com recursos destinados a programas sociais universais, no intuito que os países se insiram no contexto da competitividade internacional. Há desse modo, a criação dos PTCR, para manter a

estabilidade do governo, fazendo a população encará-los como uma dívida do governo, e não como um direito do cidadão.

Dessa forma, os limites das políticas sociais se encontram dentro desse modelo neoliberal em benefício do capital, com um tipo de controle que reproduz a desigualdade social. Em sua essência esses programas são elaborados como uma medida paliativa, a qual não busca atingir a verdadeira raiz do problema, ou seja, não intervenção na desigualdade social apenas utiliza dos programas sociais para continuar reproduzindo a divisão de classe proporcionando um mínimo acesso ao mercado como maneira de corresponder aos interesses capitalistas.

Portanto, esta forma de política, fragmenta a população em público-alvo, alijando do acesso à igualdade de direitos sociais, aos mínimos sociais básicos à condição de cidadania. De forma que nesse liame as famílias estão excluídas do acesso a serviços universais e incluídas em políticas compensatórias com prerrogativas de atendimento de condicionalidades para o cumprimento das normativas que regulamentam esses programas sociais.

A relevância de compreender todo o processo histórico que desencadeou a implementação dos programas sociais é fundamental para possibilitar uma análise crítica desta realidade como meio de construir formas de superá-la, tendo em vista que a desigualdade é inerente a este modo de produção capitalista. Isto significa que o conhecimento adquirido é imprescindível na busca por um novo modelo societário, o qual tenha como ponto de partida a igualdade econômica, política e social.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **O continente do labor**. São Paulo: Boitempo, 2011.

BEHIRNG, Elaine R. BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 9. ed. Biblioteca Básica de Serviço Social, São Paulo, Cortez Editora, 2011.

_____. **Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais**. São Paulo: Cortez, 2008.

BRANCO, Rodrigo Castelo. As encruzilhadas da América Latina e a militarização da “questão social”. Revista Temporalis: Conjuntura internacional e Serviço Social, ano, 9, n. 18, p.17-34. Jul/dez. 2009.

BRASIL. Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: <<ftp://ftp.datasus.gov.br/ftpbolsa/download/DecretoPBF.pdf>> Acesso em: 5 nov. 2013.

_____. Decreto n. 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm> Acesso em: 14 jan. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> Acesso em: 5 nov. 2013.

CARRARO, Dilceane. **A política de assistência social no Brasil e no Chile: o binômio da focalização x universalização.** Dissertação de Mestrado.: Florianópolis, Santa Catarina, 2010.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. CEPAL. **La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de septiembre de 2009.** Santiago de Chile. 2009.

_____. Programas de Transferencias Condicionadas: Balance de la experiencia reciente em América Latina y el Caribe. Santiago do Chile, 2011.

_____. **Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Honduras.** Santiago de Chile. 2013.

_____. **TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe.** Santiago de Chile. 2011.

CHOSSUDOVSKY, Michel. **A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e do BM.** São Paulo: Moderna, 1999.

DRAIBE, Mirian Sônia. **uma nova institucionalidade das políticas sociais? reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas,** 1997. Disponível em: <[socioishttp://www.seade.gov.br/produtos/spp/v11n04/v11n04_01.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v11n04/v11n04_01.pdf)>. Acesso em: 14. Out.2013.

COBO, Barbara. **Políticas Focalizadas de Transferência de Renda: contextos e desafios.** São Paulo, Cortez Editora, 2012.

COGGIOLA, Osvaldo. **Fome, Capitalismo e Programas Sociais Compensatórios.** s/d, 2010. Disponível em: <<http://d.yimg.com/kq/groups/1163516/1890314512/name/OC+PBF.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina,** 2010. Disponível em: <[http://copyfight.noblogs.org/gallery/5220/Veias_Abertas_da_Am%C3%83%C2%A9rica_Latina\(EduardoGaleano\).pdf](http://copyfight.noblogs.org/gallery/5220/Veias_Abertas_da_Am%C3%83%C2%A9rica_Latina(EduardoGaleano).pdf)> Acesso em: 01. Set. 2013

MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE DESARROLLO SOCIAL. *Impcto del Bono de Desarrollo Humano en el Trabajo Infantil*, 2012. Disponível em: <<http://www.desarrollosocial.gob.ec/>> Acesso em: 07. Dez.2013.

MINISTÉRIO DE INCLUSÃO ECONÔMICA E SOCIAL (MIES). Disponível em: <<http://www.inclusion.gob.ec/>>. Acesso em: 13. Jan.2014.

_____. Portaria n. 666, de 28 de dezembro de 2005. Disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 30 dez. 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/portarias/2001/Portaria%20no%20458-%20de%2004%20de%20outubro%20de%202001.pdf>> Acesso em: 5 nov. 2013.

NASCIMENTO, Aline Fátima; REIS, Carlos Nelson. **Os Programas de Transferência de Condição de Renda na América Latina**: especificidades de uma realidade que se mantém. *Revista Políticas Públicas*, São Luís, 2009.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo e barbárie contemporânea**, 2012.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. OIT. **Accelerating action against child labour**. Geneva: OIT, 2010. Panorama Laboral. Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2011.

_____. **Chile Solidario y los Desafíos de la Igualdad: Proyecto Género, Pobreza y Empleo en América Latina**. Santiago, 2005

_____. **Hacia un Chile sin Trabajo infantil**. OIT: Santiago, 2009.

_____. **Magnitud y características del trabajo infantil en Chile – Informe 2013**. OIT. Santiago, 2013

_____. **Trabajo infantil y los programas de transferencias en efectivo condicionadas en América Latina**. OIT, San José, Costa Rica, 2007.

TORRES, Maria Adriana S. **Novas propostas e velhos princípios**: o legado do trabalho infanto-juvenil no Brasil de hoje. Disponível em:

<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina_PGPP/Trabalhos2/Adriana_Torres.pdf> Acesso em: 6 ago. 2013.

_____. **Os programas de transferência Condicionada de Renda na América Latina: Formas de Controle da “Nova” pobreza**. In: _____ (Org.). *Trabalho, Direitos e Políticas Sociais*. Maceió: Edufal, 2013.

RAYMUNDO, Carmem; FREIRE, Silene. Reflexos das políticas Neoliberais sobre a população infanto-juvenil na América Latina. Disponível em:

<<http://www.proealc.uerj.br/revistas.htm>>. Acesso em: 11 jun. 2012.