Acta Scientiarum
http://periodicos.uem.br/ojs/acta
ISSN on-line: 1807-8656
Doi: 10.4025/actascihumansoc.v41i2.46766
CC BY

Welfare state e transferências de renda no Brasil, México, Colômbia e Honduras

Rebeca Nascimento Marinho da Silva* **e José Mendes Ribeiro**

Departamento de Ciências Sociais, Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, Rua Leopoldo Bulhões, 1480, 21041-210, Manguinhos, Rio de Janeiro, Brasil. *Autor para correspondência. E-mail: rebecasmarinho@gmail.com

RESUMO. A expansão da cidadania e das dimensões dos direitos nos países com democracias sancionou ao Estado a provisão da proteção social, levando à expansão da cobertura de Bem-estar. O *Welfare State* ou Estado de Bem-estar Social é um tipo de organização política e econômica que posiciona o Estado como agente da promoção social e organizador da economia. Porém, as dificuldades econômicas vivenciadas pelos países latino-americanos impulsionaram ações focalizadas. Neste contexto, os primeiros programas nacionais de transferência de renda na região estabeleceram-se entre as décadas de 80 e 90, expandindo-se à praticamente todos os países nos anos 2000. Deste modo, o objetivo principal deste trabalho é desenvolver um estudo de caso com abordagem qualitativa, por meio da descrição das experiências do Brasil, México, Colômbia e Honduras, no intuito de identificar suas trajetórias históricas, propostas e especificidades, além de possibilitar identificar as possíveis influências que exercem sobre as demais políticas sociais. Para isso, este trabalho se caracteriza por um estudo de caso, através da abordagem qualitativa, dos programas sociais do Brasil, Colômbia, México e Honduras. Para que os programas de transferência de renda se constituam instrumentos úteis e eficazes de Proteção Social, conclui-se que estes devem ser objetivos, com competências e responsabilidades delimitadas.

Palavras-chave: Estado de Bem-estar Social; Transferência de renda; América Latina; Estudo de caso.

Welfare state and cash transfer in Brazil, Mexico, Colombia and Honduras

ABSTRACT. The expansion of citizenship and rights in countries in countries with democracies sanctioned to the State provision of social protection, leading to the coverage expansion of *Welfare State*. The *Welfare* is a type of political and economics organization that position the State as an agent of social promotion and organizer of the economy. However, the economic difficulties experienced by Latin American countries boosted target actions. In this context, the first national cash transfer programs in the region was established between the 80 and 90s, expanding to almost every country in the 2000s. Thus, the main objective of this work is to develop a case study qualitative research, by describing the experiences of Brazil, Mexico, Colombia and Honduras, in order to identify their historical trajectories, proposals and specificities, besides allowing identifying possible influences they exert on other social policies. For this, this work is characterized by a study of case, through the qualitative approach of the social programs of Brazil, Colombia, Mexico and Honduras. For Cash Transfer Programs if constitute useful and effective tools of Social Protection, it is concluded that these should be objective, with defined powers and responsibilities.

Keywords: Welfare State; cash transfer; Latin America; case study research.

Received on February 25, 2019.
Accepted on June 24, 2019.

Introdução

A proteção social faz parte das conquistas civilizatórias recentes na história da humanidade, e evidencia as contradições entre a lógica da acumulação do capital e a redistribuição da riqueza socialmente construída. A expansão da cidadania e das dimensões dos direitos, nas esferas individuais e coletivas, nos países com instituições democráticas, sancionou ao Estado a provisão da proteção social pública, que se efetivou por meio de um conjunto de políticas sociais. Deste modo, a partir do século XX, o Estado amplia sua capacidade de regulação nas esferas econômicas e sociais e um conjunto de serviços sociais passam a ser realizado pelos governos, levando à expansão da cobertura das medidas de Bem-estar, com redução da

desigualdade social e melhora das condições de reprodução da força de trabalho.

Nos países da América Latina, de modo mais geral, apesar dos países terem instituído sistemas de seguridade social a partir das décadas de 1820/1830, resguarda a heterogeneidade dos sistemas, a história de governos autoritários, economias subdesenvolvidas e a não universalidade da proteção social contribuíram para a elevação da pobreza e desigualdade entre os diferentes segmentos das classes trabalhadoras (Boschetti, 2007). Diante da globalização, em quase todos os países da América Latina foi implantado um vigoroso conjunto de reformas estruturais, com o objetivo de estabilizar, fortalecer e criar condições macroeconômicas consistentes para a inserção produtiva em âmbito internacional. Buscou-se melhorar as condições gerais de vida da população, no sentido de atingir padrões mínimos para engrenar nos novos padrões de desenvolvimento em perspectiva de globalização financeira e produtiva.

As dificuldades econômicas e seus impactos na esfera social vivenciados nesse período impulsionaram ações focalizadas, a partir de programas sociais. Houve a proliferação da implantação de programas de transferência de renda (PTR) na região, dirigidos à população em situação de pobreza e vulnerabilidade. Esses programas preveem o repasse monetário atrelado a determinadas condicionalidades aos seus beneficiários, tanto para a inserção como para a permanência no programa. Os PTR proliferaram-se por mais de uma dezena de países, assumindo características diferenciadas e realizando alterações ao longo de suas trajetórias, devido à fragilidade dos programas existentes de darem conta dos processos históricos de pobreza e desigualdade social (Magro & Reis, 2011).

Os PTR são iniciativas não contributivas que procuram aumentar os níveis de consumo das famílias por meio de transferências monetárias e assim reduzir a pobreza no curto prazo, além de fortalecer o desenvolvimento humano de seus membros para romper a reprodução intergeracional deste fenômeno. As transferências de renda junto com o aumento dos rendimentos do trabalho contribuíram para diminuir o impacto da crise econômica e reduzir a desigualdade econômica nos países. Segundo as informações da '*Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe'*, o gasto dos PTR representa em média 0,4% do Produto Interno Bruto dos países da região, apesar de sua ampla cobertura (CEPAL, 2014).

Os primeiros programas nacionais de transferência de renda na América Latina estabeleceram-se entre finais da década de 80 e década de 90, em que se destaca o Programa de Auxílio à Família (PRAF) e o Programa de Educação, Saúde e Alimentação (PROGRESA), no México. No entanto, é a partir dos anos 2000 que estas iniciativas se ampliam, expandindo-se à praticamente todos os países da América Latina. Atualmente, os PTR atuam em 18 países da região e beneficiam mais de 25 milhões de famílias, aproximadamente 113 milhões de pessoas, ou seja, em torno de 20% da população da América Latina, configurando-se em um importante mecanismo dentro das políticas sociais para combater a pobreza (CEPAL, 2014).

Diante da expressividade das PTR nos países da América Latina, não necessariamente associadas aos respectivos modelos ou regimes de políticas sociais, é importante conhecer como estes têm influenciado outras políticas sociais. Deste modo, o objetivo principal deste trabalho é desenvolver um estudo qualitativo, a propósito da implementação dos programas de transferência de renda na América Latina, por meio da descrição das experiências do Brasil, México, Colômbia e Honduras, no intuito de identificar suas trajetórias históricas, suas propostas, semelhanças e especificidades e possibilitar a comparação dos casos e as possíveis influências que exercem sobre as demais políticas sociais.

Referencial teórico

O *Welfare State* ou Estado de Bem-estar Social é um tipo de organização política e econômica que posiciona o Estado como agente da promoção (protetor e defensor) social e organizador da economia. Segundo Castel (2005), a incerteza do futuro decorrente do assalariamento da força de trabalho está na origem da seguridade social. A organização dos sistemas de seguridade social propiciou um ambiente favorável à produção capitalista, controlando o grau de conflitos entre trabalhadores e empregadores com a regulação estatal. Deste modo, cabe ao Estado assumir responsabilidades diante da situação de pobreza e precariedade dos trabalhadores.

A 'desmercadorização' da força de trabalho, entendida como a proteção social pública não submetida ao mercado, possibilitou ao trabalhador ter acesso a algum tipo de renda mesmo nas situações em que está impedido, de forma temporária ou permanente, de participar do mercado laboral. O acesso à renda na

economia capitalista é fundamental para a sobrevivência, uma vez que o consumo é mediado pelas relações de mercado. Como a principal fonte de renda das classes trabalhadoras é o salário, nas situações de desemprego ou impedimentos para o trabalho assalariado, coloca-se a necessidade da proteção social pública, através dos mecanismos de transferências de rendas, sejam elas contributivas, do sistema de pensões, aposentadorias ou seguro desemprego, ou não contributivas, da assistência social.

A tipologia das políticas sociais sugerida por Richard Titmuss (1974) teve enorme influência nas pesquisas posteriores sobre o Estado de Bem-estar Social. Para o autor, a origem dos programas do *Welfare State* está na crescente complexidade da divisão social do trabalho propiciada pelo desenvolvimento da industrialização. Sugeriu ainda a existência de três 'funções' ou modelos contrastantes de política social, que são tipos-ideais que servem como instrumentos heurísticos. Inerente aos modelos propostos, os parâmetros econômicos não são as únicas medidas da provisão de Bem-estar e condições de vida, todavia, os três modelos representam critérios distintos a partir dos quais as escolhas possam ser feitas. Os modelos são: Modelo Residual de Bem-estar; Produtividade e Desempenho Industrial e Redistributivo Institucional (Titmuss, 1974).

No Modelo Residual, a provisão pública de Bem-estar permanece restrita a um nível mínimo, uma vez que se concebe que as necessidades individuais são mais adequadamente satisfeitas por intermédio das instituições mercado e família. O desejável é que os indivíduos recorram aos mecanismos públicos de provisão, temporariamente, apenas quando as instituições privadas deixem de cumprir seus papéis 'naturais'. Atribui-se ao Estado um papel marginal na oferta de benefícios e serviços sociais, com um nível mínimo de proteção social para pequena parcela da população, os muito pobres, enquanto às instituições privadas cabe papel preponderante. A assistência pública só é fornecida àqueles dispostos a 'ajudarem a si mesmos', e depende da comprovação de carência (Titmuss, 1974).

Embora o Modelo de Produtividade e Desempenho Industrial atribua um papel predominante às instituições privadas de mercado, os mecanismos estatais de proteção social cumprem um papel significativo, na medida em que são considerados complementares à economia. As necessidades individuais devem ser supridas de acordo com o mérito, a produtividade e o desempenho no trabalho. A definição dos beneficiários e o cálculo do impacto esperado das políticas sociais são pautados pela ideia de concessão de incentivos e de recompensas, levando em consideração o empenho individual (Faria, 1998).

As instituições públicas de Bem-estar social assumem um papel essencial no Modelo Redistributivo Institucional. Os serviços e benefícios são proporcionados de forma universalista, independentemente do mercado e tomando por base o princípio da necessidade. O Bem-estar individual é visto como responsabilidade da coletividade e a meta é alcançar uma maior igualdade entre os cidadãos. Segundo Titmuss (1974, p.32), trata-se "[...] basicamente de um modelo que comporta sistemas de redistribuição com *command-over-resources-through-time"*. Existe uma noção de mínimo social, no sentido de que todas as pessoas têm direito à cidadania plena e, portanto, a usufruir de um padrão de vida digno.

Na década de 1990, o trabalho de Gosta Esping-Andersen (1991) ganhou destaque e passou a ser parâmetro para o estudo dos modelos de proteção social devido à proposta de revisão conceitual e teórica do *Welfare State*, com base na comparação de informações e dados referentes a vários países industrializados. Segundo Faria (1998), a definição se utiliza de duas ferramentas que ampliam o escopo analítico do trabalho: 'desmercantilização' (possibilidade de indivíduos e famílias manterem um padrão de vida aceitável independentemente da participação no mercado) e 'estratificação social' (peso específico dos setores público e privado na provisão de bem-estar). Assim, Esping-Andersen distingue três diferentes Regimes do Estado de Bem-estar Social: Regime Liberal, Conservador ou Corporativista e Socialdemocrata.

O Regime Liberal é identificado pela atuação residual do Estado na proteção social e pela forte atuação do mercado. Os benefícios são, via de regra, focalizados, destinados a uma clientela de baixa renda, sendo predominantes os benefícios mediante comprovação de carência e transferências universais bem modestas. O Estado incentiva o mercado a prover o Bem-estar, lhe cabendo apenas uma exígua provisão pública de serviços e transferências. Assim, o grau de desmercantilização dos indivíduos resultantes dessas políticas é muito baixo e os direitos sociais são limitados.

No Regime Conservador ou Corporativista, o mercado não é visto como o único responsável pela provisão de Bem-estar e os direitos sociais não são contestados de maneira sistemática. Uma característica forte é a atuação da família na provisão do Bem-estar, cabendo ao Estado corporativista proteger apenas o trabalhador do mercado formal, mantendo as diferenças de classe e *status*, consecutivamente, a concessão

de direitos mantém essas diferenças. A provisão pública de bem-estar não é extensiva, de modo que a intervenção estatal preserva os valores tradicionais, e a família e o mercado tem um papel essencial. Portanto, o impacto redistributivo desse modelo é bastante pequeno.

Por fim, o Regime Socialdemocrata é caracterizado pela predominância de princípios universalistas na provisão pública e pela extensão da desmercantilização proporcionada pelos direitos sociais. Dessa forma, é garantida aos trabalhadores a participação integral na qualidade dos direitos gozados pelos grupos sociais de melhor situação. A lógica do universalismo socialdemocrata tem os seguintes pressupostos: todos se beneficiam; todos são dependentes; todos se sentirão no dever de contribuir. Para Esping-Andersen (1991), uma das características mais evidentes desse regime é a fusão entre bem-estar e trabalho. Toda a estrutura do Regime Socialdemocrata não só está comprometida com o pleno emprego, como depende de sua manutenção.

Considerações metodológicas

Este trabalho se caracteriza por um estudo de caso através da abordagem qualitativa dos seguintes países da América Latina: Brasil, Colômbia, México e Honduras. A escolha destes países se deu por serem os três primeiros PTR com maior número de beneficiários em termos absolutos, sendo o Programa Bolsa Família (PBF) do Brasil o maior, com 52 milhões de pessoas, seguido pelo Programa Oportunidades do México, com 27 milhões de pessoas e o Programa *Familias en Acción* da Colômbia, com 12 milhões de pessoas. A inclusão de Honduras na pesquisa se deu por este ter sido um dos países pioneiros nos PTR na América Latina, com transferências de renda até os dias atuais (CEPAL, 2014).

Para conhecer a trajetória da Proteção Social na América Latina e em especial nos países estudados, bem como o contexto em que se inserem os programas de transferência de renda, foi realizada ampla revisão bibliográfica. Além disso, foi realizada análise documental dos programas Bolsa Família, *Oportunidades*, *Familias en Acción* e *Asignación Familiar* e das bases de dados dos respectivos governos federais, todos com acesso livre e irrestrito. A análise documental incluiu a consulta às legislações relativas aos programas que forneceram parâmetros para análise.

A pesquisa bibliográfica fundamenta a reflexão teórica sobre a proteção social na sociedade capitalista, considerando as transformações nas esferas políticas e econômicas e suas respectivas mudanças sociais. Ao considerar os aspectos históricos, políticos, sociais e econômicos, o estudo tem um caráter interdisciplinar e incorpora a contribuição de diferentes áreas do conhecimento. Deste modo, a análise de políticas sociais deve considerar sua múltipla causalidade, conexões internas e relações entre suas diversas manifestações e dimensões. Enfim, deve-se avaliar o caráter e tendências da ação estatal e os interesses que se beneficiam de suas decisões e ações (Boschetti, 2007).

A fim de analisar como se inserem os PTR nos modelos de proteção social de seus países, foram utilizadas as tipologias de Estado de Bem-estar Social dos trabalhos de Titmus (1974) e Esping-Andersen (1991), buscando delimitar os conceitos de proteção social a fim de estabelecer parâmetros para agrupar os países com características semelhantes e analisar os diferentes sistemas de proteção social e suas tendências, podendo assim investigar as possíveis influências que exercem sobre as demais políticas sociais na região. Deste modo, trata-se de uma investigação empírica onde se pretende averiguar um fenômeno contemporâneo em profundidade (Yin, 2010).

Programa bolsa família

A criação do Programa Bolsa Família, em 2003, esteve diretamente vinculada ao gabinete da Presidência da República, apresentando autonomia em relação ao Ministério de Assistência Social. O PBF foi resultado da unificação de quatro programas de transferência de renda existentes e reorganizou a lógica fragmentada da estrutura institucional das políticas sociais, o que expressou aumento significativo no volume de recursos repassados às famílias e as aproximou, com seus diferentes tipos de arranjos, para o centro das ações de desenvolvimento social (Silva, Yazbek, & Giovanni, 2004). A proposta do PBF é atuar simultaneamente através de três linhas principais: transferência de renda para alívio imediato da pobreza; acompanhamento das condicionalidades, de forma a reforçar o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e ações complementares para o desenvolvimento das famílias e superação da situação de vulnerabilidade.

O PBF é composto pelo benefício básico, concedido às famílias extremamente pobres, com renda mensal *per capita* menor ou igual a R$70, e os benefícios variáveis, concedido tanto às famílias extremamente

pobres, quanto às famílias pobres, com renda mensal *per capita* menor ou igual a R$140. Os benefícios variáveis são diferentes de acordo com o perfil familiar registrada no Cadastro Único. Entre as informações consideradas na composição do benefício estão: a renda mensal per capita e o total de crianças, adolescentes, gestantes e/ou nutrizes, totalizando seis diferentes tipos de benefícios transferidos mensalmente às famílias. Os benefícios variam de R$77 (valor do benefício básico ajustado neste ano) até R$154, composto pelos benefícios variáveis (Ministério de Desenvolvimento Social [MDS], 2014).

A quantia depositada mensalmente pelo governo federal às famílias cadastradas no programa é sacada nas agências bancárias com um cartão magnético nominal, emitido preferencialmente no nome da mulher. A gestão do programa é descentralizada e compartilhada entre a União, estados, Distrito Federal e municípios. Além do cadastramento das famílias, os entes federados trabalham em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução do programa. A seleção das famílias é feita com base nas informações registradas pelo município no Cadastro Único para Programas Sociais, mas, o cadastramento não implica a entrada imediata das famílias no programa. O cumprimento das condicionalidades do PBF está baseado na coresponsabilidade entre as famílias beneficiárias e o poder público, tornando primordial que os entes federados assumam a responsabilidade de ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos.

As condicionalidades do programa relacionadas à área de saúde envolvem a imunização e consultas de acompanhamento do crescimento e desenvolvimento das crianças menores de sete anos, acompanhamento semestral das mulheres na faixa de 14 a 44 anos e, se gestantes ou nutrizes (lactantes), devem realizar as consultas de pré-natal e puerpério. A área da educação estabelece que todas as crianças e adolescentes, entre seis e 17 anos, devem estar devidamente matriculados e frequentando a escola, e para a assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo PETI, devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e frequentar a escola (MDS, 2014).

Programa oportunidades

O PTR do México é um dos mais conhecidos internacionalmente e foi criado inicialmente sob o nome de Programa de Educação, Saúde e Alimentação (Progresa), em 1997. O Progresa era dirigido apenas para as áreas rurais, baseado em subsídio alimentar às famílias mais vulneráveis. Em 2001, com o objetivo de reduzir a evasão escolar e as taxas de mortalidade materna e infantil, com focalização nas famílias em condições de pobreza extrema, tanto das áreas rurais quanto urbanas, passando a ser conhecido como Programa de Desenvolvimento Humano Oportunidades. Deste modo, novos elementos são incorporados e observa-se uma ampliação da cobertura de 300 mil para cerca de 5,8 milhões de famílias. O orçamento federal do novo programa, ainda nos primeiros anos de sua criação, gira em torno de 0,4% do PIB (Cavalcante, 2011).

O financiamento do programa é de responsabilidade restrita do governo nacional, porém, o 'Oportunidades' pressupõe um complexo arranjo de coordenação e cooperação que envolve as Secretarias de Educação, Saúde, Desenvolvimento Social e o Instituto Mexicano de Seguro Social. Para garantir a ação conjunta e complementar dos componentes, se criou a Coordenação Nacional do Programa Oportunidades, como órgão desconcentrado da Secretaria de Desenvolvimento Social. O objetivo do governo mexicano é a superação da pobreza no país, mediante o desenvolvimento de capacidades básicas das pessoas para que tenham melhores oportunidades de acesso ao desenvolvimento econômico e social (Secretaría de Desarrolo Social [SEDESOL], 2014).

O Programa 'Oportunidades' tem como prioridade fortalecer a posição das mulheres na família e dentro da comunidade, sendo então estas as titulares do Programa e quem recebem as transferências monetárias correspondentes a família. O processo de mapeamento e inclusão ocorre em três fases: classificação de municípios em cinco categorias, de acordo com um índice de marginalidade econômica e social; definição de domicílios dentro de cada município, mediante o método estatístico de análise de discriminantes; e, por fim, verificação junto à comunidade se a lista de nomes selecionados reflete a realidade da localidade. Após essas etapas, em cerca de cinco meses, inicia-se o pagamento do benefício (Bastagli, 2009).

Os benefícios financeiros são pagos bimestralmente por meio de instituições bancárias diretamente às famílias e possuem três componentes: um incondicional para idosos acima de 70 anos no valor de US$ 23, e dois condicionais de educação, nutrição e saúde. O primeiro é pago como bolsa de estudo por dez meses (período letivo) e varia de 11 a 69 dólares por criança, de acordo com o nível educacional. Além disso, caso complete o ensino médio, o aluno recebe uma poupança de US$ 300. Na área de saúde e alimentação, as

famílias recebem um benefício de US$ 16 mensais ou bimensais, condicionado a frequência às sessões sobre nutrição e cuidados em saúde, além da transferência direta de renda, a família é contemplada com um pacote básico de serviços de saúde.

No que tange às condicionalidades, estas são monitoradas pelos coordenadores estaduais e é obrigatória a matrícula das crianças entre 8 e 18 anos e também a frequência mínima de 85%; enquanto na saúde, o compromisso familiar é visitar determinado número de vezes os centros de saúde, no caso de famílias com crianças até cinco anos, grávidas e lactantes, que devem ainda frequentar cursos de educação alimentar. O cumprimento das condicionalidades precede o pagamento dos benefícios e, na situação de descumprimento, as sanções variam desde suspensão dos benefícios até o cancelamento do benefício na terceira ocasião. O benefício deve ser revalidado após três anos, podendo continuar por mais um ano nas áreas urbanas e mais três nas rurais (SEDESOL, 2014).

Programa familias em acción

Na Colômbia, o Programa *Familias em Acción* começou em 2000, diante da necessidade de reduzir o impacto da crise econômica que afetaram o país na segunda metade da década de 90. O propósito das transferências consistia na prestação de assistência às famílias com as piores condições de vida, principalmente famílias com crianças e grupos indígenas, partindo do princípio que tais famílias tivessem sofrido o maior impacto do retrocesso econômico. A ideia se encaixou no marco do Plano Colômbia, estabelecido em conjunto com os Estados Unidos com o principal objetivo de equacionar a produção e comercialização de drogas, entretanto, o programa social foi além do esperado e ganhou forte apoio político interno, passando a percorrer uma trajetória própria.

Desde 2007 o programa passou a fazer parte de um sistema de proteção social contra a pobreza extrema, que articula diversos componentes da proteção social do país e prevê acompanhamento familiar e comunitário, além do acesso aos serviços sociais públicos, conhecida como 'Rede Unidos'. Para tanto, o programa se fundamenta em três eixos principais: integração e coordenação da oferta de serviços públicos no nível local; provisão de apoio familiar e comunitário temporário; geração de um conjunto de corresponsabilidades das famílias beneficiárias para que elas possam superar a pobreza (Departamento para la Prosperidade Social [DPS], 2014).

A seleção dos beneficiários se fundamenta no Sistema de Seleção de Potenciais Beneficiários para Programas Sociais (SISBEN), que computa a pontuação considerando as condições de vida e as características do domicílio. O programa é destinado às famílias com membros menores de 18 anos que estão matriculados no nível um do SISBEN. O programa garante um subsídio de alimentação por 12 meses e um subsídio escolar por 10 meses, pagos a cada dois meses às famílias. Os benefícios variam de acordo com o perfil da cidade (grande ou não) e o nível educacional e idade das crianças e adolescentes. A transferência para fins de educação varia de US$ 6 a 11 por mês para cada estudante. Na área da saúde, o subsídio nutricional gira em torno de UU$ 15 para crianças entre zero e sete anos.

As condicionalidades a serem cumpridas pelas famílias consistem em três componentes: frequência mínima de 80% dos estudantes de sete a 18 anos; visitas clínicas que variam de acordo com o perfil dos membros da família; e o comparecimento do responsável aos encontros e sessões de treinamentos organizados no nível municipal. O monitoramento das condicionalidades é realizado anualmente e repercute no pagamento do subsídio. Os benefícios são automaticamente cancelados após cinco anos de permanência no programa.

O pagamento do benefício é realizado por bancos locais, diretamente aos beneficiários. O ciclo operacional se assemelha ao modelo do PBF em termos de envolvimento dos municípios, que também formalizam a participação no programa e a partir daí passam a se responsabilizar pelas atividades locais, inclusive com complementação do valor do benefício. Ademais, *Familias en Acción* compõe a política social do governo colombiano que possui forte caráter intersetorial, incluindo a participação de 15 instituições governamentais e do setor privado (DPS, 2014).

Programa de asignación familiar

Uma das primeiras experiências de programas de transferência condicionada de renda da América Latina foi desenvolvida em Honduras, em 1990, conhecido como 'Programa de *Asignación Familiar*' (PRAF). Foi originalmente pretendido que o PRAF fosse utilizado como um mecanismo compensatório para os pobres, que foram prejudicados por políticas de ajuste estrutural, com o objetivo de evitar que essas famílias

caíssem aos níveis criticamente baixos de consumo. Porém, Magro e Reis (2011) consideram que o PRAF-I tratava-se de uma tentativa relativamente precária em função das dificuldades orçamentárias do governo hondurenho.

O PRAF-I começou com poucos componentes e, ao longo dos anos, foram sendo acrescentados outros como: benefício materno e infantil, materiais escolares, benefício para terceira idade e benefício nutricional. Em 1998, com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) o programa ganhou amplitude e ficou conhecido como PRAF/BID Fase II e, a partir de então, o objetivo passou a ser promover o investimento no capital humano das crianças das famílias mais pobres do país e, portanto, quebrar o ciclo intergeracional da pobreza. Esta fase vigorou até o ano de 2005, sendo substituída pelo PRAF/BID Fase III, que funcionou no período de 2006 a 2009, sendo ambos financiados pelo BID e apoiado por outros órgãos internacionais (Moore, 2008).

Em 2010 foi criado o '*Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición*', que busca atrelar as transferências monetárias às ações intersetoriais nas três áreas: educação, saúde e nutrição, bem como, a inserção em outros programas sociais. O objetivo do programa continua sendo o combate à pobreza, porém neste novo formato aposta na criação de oportunidades, desenvolvimento de habilidades e competências em educação, saúde e nutrição das famílias nesta situação. Para isso, a estratégia do programa envolve a coordenação com outros programas sociais que promovam emprego, renda e poupança das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, e assim, seja possível fortalecer capacidades e potencialidades, aumentar os padrões de vida e facilitar a sua integração no desenvolvimento integral.

O PRAF continua ativo apesar das mudanças organizacionais e políticas e do lançamento do novo programa 'Bono 10.000', e é cooperativo na execução do *Bono*. O principal papel do PRAF está relacionado aos aspectos técnicos e operacionais da transferência de renda, executar os recursos alocados para seu orçamento e prestar o apoio necessário à Secretaria da Presidência. Em 2010, 60% do financiamento do PRAF foram internos, 21% provenientes do BID e do Banco Centro-Americano de Integração Econômica (BCIE), e os 19% restantes foram doações do BID, o Governo da província chinesa de Taiwan e de outros fundos relacionados com a redução da dívida dos Estados Unidos e da Alemanha Comitê Escolar Comunitário (Moore, 2008).

A fim de garantir a participação da comunidade, os Comitês de Escola Comunitária são formados nas localidades cobertas pelo programa. Esses comitês podem ser compostos por representantes dos setores da saúde e educação do nível local, representantes comunitários, administradores, representantes de autoridades tradicionais, voluntários saúde, membros da igreja, ONGs com presença permanente, entre outros. As funções dos comitês escolares são: identificação e validação de famílias elegíveis ao programa, apoio às famílias e o cumprimento das condicionalidades, auditoria social ao nível local para garantir a transparência no programa e coordenação com as autoridades regionais ou nacionais. A previsão é que o comitê se reúna pelo menos duas vezes por ano e negocie com o Estado oferta de serviços de saúde e educação. (Secretaría de Desarrolo e Inclusión Social [SEDIS], 2014).

Os PTRs têm desempenhado um papel importante na disseminação da proteção social não contributiva para a população em extrema pobreza, e tem se transformado no principal programa social do país. Neste sentido, a focalização nas famílias pobres e extremamente pobres, e a exigência de condicionalidades em educação, saúde e nutrição contribuem para aumentar o acesso aos serviços e acumulação do capital humano. Através destes mecanismos, pode-se buscar a proteção social não contributiva para a promoção social, fazendo intervenções em caráter intersetorial (Cecchini & Martínez, 2011).

PTR e Proteção Social na América Latina

A atual situação da Proteção Social dos países estudados reflete a influência dos diferentes processos políticos e históricos na conformação dos sistemas. Apesar da abrangência e relevância dos tipos-ideais propostos por Titmuss (1974) e Esping-Andersen (1991), a diversidade na região reflete diferentes perspectivas sobre o papel do governo no sentido de garantir o acesso à Proteção Social frente outros agentes como, mercado, família e organizações sociais e comunitárias, e, consequentemente, classificá-los em um dos padrões propostos pelos autores. Franzoni (2008) propõe três Regimes de Bem-estar sob uma ótica latino-americana: Regime Estatal-produtivista, Estatal-protecionista e Informal-familiarista.

A classificação proposta por Franzoni (2008) é analisada a partir de indicadores em três dimensões principais: mercantilização, desmercantilização e familiarização. Para o autor, o caso de Honduras, que até

recentemente, a elite tinha se beneficiado muito com recursos do Estado, sem que houvesse praticamente nenhum tipo de redistribuição de recursos públicos, tornando o acesso aos serviços sociais fora do mercado mais difícil, consequentemente, os sistemas familiares e seus cuidados domésticos, com base na divisão sexual do trabalho, é típico do Regime Informal-familiarista. Assim como Honduras, a Colômbia também faz parte deste Regime, caracterizada pelo baixo grau de mercantilização da força de trabalho, escasso grau de desmercantilização e alto grau de familiarização do Bem-estar.

No Regime 'Estatal-produtivista' o mercado incorpora mais ativamente os trabalhadores no emprego formal e é, ao mesmo tempo, um provedor de Bem-estar, além dos recursos do Estado estar fortemente orientados à formação de capital humano, com altos níveis de investimento em saúde e educação. No Regime 'Estatal-protecionista' há maiores níveis de emprego informal e o Estado intervém de forma mais ativa do que em outros regimes, com regulação dos mercados de trabalho e a criação de benefícios não contributivos. Segundo a análise de Martínez (2008), Brasil e México correspondem a este último Regime.

A Constituição Federal Mexicana, de 1917, foi a primeira Constituição social que incluiu em seu texto a Previdência Social propriamente dita (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019). Apesar da vanguarda na universalização de direitos, na década de 90, o México praticamente substituiu o sistema de previdência pública por um sistema de capitalização individual, administrados pelo setor privado. No Brasil, a Constituição Federal buscou demarcar um novo momento na política social brasileira, apesar da proporção que o sistema de Proteção Social já atingira no final do século XX, com a universalização dos direitos sociais básicos e a ampliação dos direitos de cidadania (Brasil, 1988). Porém, diante das disposições impostas pela crise econômica globalizada do período e a Reforma Gerencial do Estado, de caráter liberalizante, a provisão universal dos direitos sociais básicos nunca chegou a ser contemplada na sua totalidade.

Diante das experiências de limitada eficácia para assegurar a proteção social universal à população nos países da América Latina, os PTR se apresentam como tendência potencial no combate à pobreza, redistribuição de renda e redução das desigualdades, devido ao baixo custo para os governos e o alto impacto político e social, principalmente nas camadas mais pobres. Os PTR estudados apresentam características bem similares e compartilham, em termos gerais, de três componentes básicos em seus desenhos: transferência monetária direta ao cidadão ou família, apesar de variarem entre os países são em média muito baixos; foco nos segmentos mais pobres da população, visando elevar seu orçamento doméstico; e existência de condicionalidades, nas áreas de saúde e educação (Figura 1).

País	Programa	Ano	Valor (UU$)	Condicionalidades	Penali-dade*	Cobertura	Regime de Proteção Social**
Brasil	Bolsa Família	2003	32 a 64	Frequência escolar e consultas médicas	Leve	14 milhões de famílias	Estatal-protecionista
México	Progresa e *Oportunidades*	1997 2002	23 a 300 (poupança)	Frequência escolar e aos centros de saúde e educação alimentar	Plena	6 milhões de famílias	Estatal-protecionista
Colômbia	*Familias en Acción*	2001	5 a 35	Frequência escolar, centros de saúde e treinamentos	Plena	2,6 milhões de famílias	Informal-familiarista
Honduras	*Asignación Familiar*	1990 1998 2005	60 a 135	Compromissos com educação, saúde e nutrição	Leve	800 mil famílias	Informal-familiarista
	Bono 10.000	2010					

Figura 1. Programas de Transferência de Renda no Brasil, México, Colômbia e Honduras, e suas características.
*Classificação de acordo com Fiszbein et al (2009); **Classificação de acordo com Cecchini e Martínez, 2011. Fonte: Elaboração própria.

Por efeito dos PTR estudados serem todos focalizados, a abrangência dos programas varia entre polos extremos: por um lado os programas da Colômbia e Honduras apresentam um raio de ação ainda bastante limitado e, por outro, os programas do Brasil e do México atingem um amplo segmento da população pobre, sendo que o caso brasileiro destaca-se como o maior PTR em curso atualmente no mundo. Assim, nos países com menor abrangência, a focalização baseada em complexos aspectos de elegibilidade poderá levar à exclusão de potenciais beneficiários dos programas sociais, bem como, a tensões e sentimentos de discriminação.

Da mesma forma, condicionar as transferências de renda à frequência escolar, centros de saúde ou treinamentos periódicos pode ser inadequado em áreas onde esses serviços estão ausentes ou são de baixa qualidade, e a oferta não corresponde à demanda. É igualmente impróprio anunciar a imposição de condicionalidades, quando os sistemas de informação adequados estão faltando. Assim, é evidente que em países de baixa renda, os investimentos devem ser destinados não só ao aumento da demanda por serviços sociais, mas também para expansão da sua oferta, a fim de satisfazer a procura crescente que eles geram (Cecchini, 2009).

Conclusão

As políticas sociais são um dos fatores primordiais para o processo de estruturação das sociedades modernas, e auxiliam a moldar elas próprias, no sentido em que são conquistas coletivas e de direitos de cidadania, intrínsecas a cada processo histórico, político e de lutas sociais. Nesse sentido, o presente estudo traz a contribuição de práticas sociais de quatro países latino-americanos, com significativo contingente população e protagonismo mundial, apresentando seus processos de elaboração e implementação das políticas, quanto às ações de atores políticos, quando envolvidos em tais questões.

Apesar dos PTR ter sido uma solução encontrada por muitos países, e representarem um importante meio de alívio da pobreza, mais estudos que avaliem os resultados dessas políticas são imprescindíveis para que os países, substancialmente os mais desiguais, encontrem saídas para reduzir a pobreza e a desigualdade e melhorar os indicadores de desenvolvimento social. Em especial, nos tempos atuais, onde a América Latina e outras regiões do mundo vem passando um fenômeno político conhecido como onda conservadora, que podem vir a impactar profundamente a situação de vida das populações mais pobres. Esforços nesse sentido estão em curso como parte complementar do PRAF em Honduras.

O grau de institucionalização de políticas sociais no aparelho estatal e expansão da cobertura são bons indicadores das conquistas sociais, bem como, representam os desafios de cada país no enfrentamento de suas questões sociais. Porém, não lhes pode faltar um projeto de longo prazo, conforme detectou a pesquisa de que o PBF, similar a outros PTR, em âmbito local, é de grande relevo para as famílias pobres. Os governos devem ser capazes de promover ações complementares e coordenar outros fatores que contribuem para a melhoria dos indicadores de desenvolvimento, como políticas de ampliação de emprego, queda das taxas de juros e da inflação, aumento real do salário mínimo, dentre outras.

No geral, é possível afirmar que a eficácia dos programas depende, especialmente, da capacidade de cobertura, qualidade da oferta dos serviços sociais básicos e da interação com as demais políticas de combate à pobreza. Para Cecchini & Martínez (2011), para ser uma ferramenta eficaz de Proteção Social, e não apenas uma intervenção isolada e curta, os programas devem se tornar uma porta de entrada para o sistema e ajudar a estabelecer uma continuidade. Este movimento para novas formas de proteção deve reforçar a noção de direitos sociais e garantias por parte do Estado, sem que se tornem dependentes de forma permanente desses benefícios.

Deste modo, os PTR devem ser objetivos para as famílias, e ter funções precisas, como a reinserção destes no mercado de trabalho. Assim, as competências e responsabilidades devem ser delimitadas entre as esferas de governo e demais setores da sociedade civil, incluindo as empresas, ao abrirem oportunidades de trabalho voltadas para esse público. Exigir mais e mais contrapartidas dos beneficiários pode dar origem a uma estrutura abrangente, entretanto, com baixa especificidade e eficiência, o que tende a tornar-se independente da transformação social que se busca.

Visando contribuir para o debate sobre o tema e novas possibilidades para a implementação de políticas públicas, o presente trabalho procurou discutir aspectos dos PTR sob a perspectiva dos principais desafios a serem enfrentados no mundo hoje: noções de direito à cidadania e proteção social ampliada. Os impasses e desafios no enfrentamento da pobreza se inserem em espaços cujas fronteiras entre direitos e carências são muito frágeis, sendo nesses espaços onde ocorre a inserção dos programas sociais.

No Brasil, até o final dos anos de 1990, o campo das políticas públicas era descrito como de institucionalização incipiente, marcado por uma fragmentação organizacional, temática e pela "[...] prevalência de burocracias públicas na produção de análises sobre políticas" (Melo, 1999, p. 66), apesar de serem objetos de análise da sociologia desde Marx e Weber. Contudo, o crescimento recente de estudos que o examinam os grupos identitários e processos de reconhecimento que se referem aos beneficiários de políticas e aqueles que as demandam, é importante ainda olhar para os atores societais e estatais que agem na formulação e implementação de políticas.

Assim, espera-se que este artigo colabore para o debate, a luz dos países latino-americanos, já que indícios de um cenário de redução da pobreza extrema e da desigualdade nos últimos anos vêm legitimando os programas: "Ao todo 25 milhões de pessoas deixaram de viver na pobreza (extrema ou moderada), isso representa uma em cada duas pessoas que saíram da miséria na América Latina e no Caribe entre 1990 e 2009" (El País, 2015). Pela crescente importância que a questão da promoção do desenvolvimento conjugado a políticas sociais passou a ocupar na agenda governamental, a sociedade não apenas influencia, como legitima as políticas governamentais.

Embora não seja possível proceder às generalizações a partir deste estudo de caso, muitas questões aqui levantadas e discutidas são dilemas gerais, inerentes ao processo de implementação de programas sociais, além de dar pistas de como os programas estudados estão sendo percebidos e avaliados pelos gestores e sociedade. Assim, foi possível identificar sob quais pontos são necessárias reflexões e sobre quais modelos de proteção social os programas estão sendo pautados, indicando os ajustes necessários para discussão em agendas futuras e estudos a serem aprofundados.

Por fim, este artigo traz como provocação para os tempos atuais, de quanto a desaceleração da economia e as medidas de austeridades oferecem de risco para as famílias mais vulneráveis, que não superaram os históricos problemas de pobreza e desigualdades enfrentados por esses países. Bem como, em razão do potencial eleitoral das PTR, elas podem se caracterizar como uma ação política, com marca de governo e, de tal modo, se fragilizarem diante de interesses e conflitos políticos que gravitam em torno das composições partidárias. Nesse sentido, novos estudos são fundamentais para se avançar no debate e na produção de soluções ajustadas às realidades locais. E então, ser possível a produção de inovações que subsidiem outras iniciativas neste sentido.

E deixa como proposta que haja um acompanhamento e avaliação sistemática dos programas de transferência de renda e dos demais programas sociais associados a estes, que permitirão no futuro dimensionar o verdadeiro alcance da efetividade dos PTR enquanto estratégica mediadora de uma política de enfrentamento à pobreza. Assim, será possível fortalecer a proteção social no Brasil, caminhando para o rompimento de entraves históricos como o assistencialismo patrimonial e clientelista.

Referências

Almeida, A. (2015, 15 de outubro). Brasil lidera a redução da pobreza extrema, segundo o Banco Mundial. *El País*. Recuperado em 22 junho, 2019, de https://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/23/politica/1429790575_591974.

Bastagli, F. (2009). From social safety net to social policy? The role of conditional cash transfers in welfare state development in Latin America. *Working Papers 60, International Policy Centre for Inclusive Growth*. Recuperado em https://ideas.repec.org/p/ipc/wpaper/60.html

Boschetti, I. (2007). Seguridade social na América Latina após o dilúvio neoliberal. *Observatório da Cidadania*, *11*, 91-98.

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

Castel, R. (2005). *A insegurança social - O que é ser protegido?* Petrópolis, RJ: Vozes.

Cavalcante, P. L. C. (2011). Programas de transferência condicionada de renda na América Latina: uma abordagem comparada entre Brasil, México, Chile e Colômbia. *Revista do Serviço Público Brasília, 62*(2), 105-118. Doi: 10.21874/rsp.v62i2.64

Cecchini, S. (2009). Funcionam os programas de TCR nos países de baixa renda? *International Policy Centre for Inclusive Growth, One Pager,* (90). Recuperado em https://ipcig.org/pub/port/IPCOnePager90.pdf

Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile: Nações Unidas.

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe [CEPAL]. (2014). *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe*. Recuperado em 5 julho, 2014, de http://dds.cepal.org/bdptc/

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2019). Recuperado em 5 setembro, 2019, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf

Departamento para la Prosperidad Social [DPS]. (2014). *República de Colômbia.* Recuperado em 24 julho, 2014, de http://www.dps.gov.co

Esping-Andersen, G. (1991). As três economias políticas do *Welfare State*. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 24*(24), 85-116. Doi: 10.1590/S0102-64451991000200006

Faria, C. A. P. (1998). Uma genealogia das Teorias e Modelos do Estado de Bem-Estar Social. *BIB Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais,* (46), 39-71.

Fiszbein, A., Schady, N., Ferreira, F. H. G., Grosh, M., Keleher, N., Olinto, P., & Skoufias, E. (2009). *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Recuperado em 5 setembro, 2019, de http://documents.worldbank.org/curated/pt/914561468314712643/Conditional-cash-transfers-reducing-present-and-future-poverty

Franzoni, J. M. (2008). ¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias em América Central. Buenos Aires, ARG: CLACSO.

Magro, A. F. N., & Reis, C. N. (2011). Os programas de transferência de renda na América Latina: panorama de experiências em desenvolvimento. *Revista OIDLES*, *5*(10). Recuperado em http://www.eumed.net/rev/oidles/10/nmnr.htm

Melo, M. A. (1999). "Estado, governo e políticas públicas". In S. Miceli (Org.), *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)* (p. 59-100). São Paulo, SP: ANPOCS.

Ministério de Desenvolvimento Social [MDS]. (2014). *Benefícios sociais*. Recuperado em 14 Julho, 2014, de www.mds.gov.br.

Moore, C. M. T. (2008). Assessing Honduras? CCT Programme PRAF, Programa de Asignación Familiar: Expected and Unexpected Realities. *Research Report 15, International Policy Centre for Inclusive Growth*.

Secretaría de Desarrolo Social [SEDESOL]. (2014). *Estados Unidos Mexicanos.* Recuperado em 22 de Julho, 2014, de http://www.oportunidades.gob.mx.

Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social [SEDIS]. (2014). *Gobierno de La República de Honduras.* Recuperado em 22 de Julho, 2014. Recuperado de http:// www.sedis.gob.hn

Silva, M.O. d. S., Yazbek, M. C., & Giovanni, G. d. (2004). A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo, SP: Cortez.

Titmuss, R. M. (1974). Social Policy: an Introduction. *Journal of Social Policy, 4*(4), 435-436. Doi: 10.1017/S0047279400001240

YIN, R. K. *Estudo de caso: Planejamento e métodos* (4a Ed.). Porto alegre: Bookman, 2010.