



DESEMPREGO, POBREZA E TRANSFERÊNCIA DE RENDA.

Cláudia Maria Costa Gomes¹
Emanuelle Galdino de Oliveira Moura²
Jéssica Maria de Souza Mélo³
Maria da Conceição da Silva Cruz⁴

Resumo

Este trabalho apresenta os resultados da pesquisa de Iniciação científica, realizada entre o segundo semestre de 2011 e o primeiro semestre de 2012, intitulada Programas de Transferência de Renda na Agenda do Novo-Desenvolvimentismo Latino-Americano. O seu objetivo geral é analisar os programas de transferência de renda como estratégia de desenvolvimento na agenda da América Latina e a utilização destes no enfrentamento a pobreza na perspectiva neodesenvolvimentista. A partir dos estudos realizados podemos concluir que a utilização dos Programas de Transferência de Renda como estratégia de enfrentamento à pobreza, sendo este caracterizado como medida paliativa e de cunho emergencial e focalista, pois, enquanto “programas” essas ações não constituem direitos e se caracterizam como um desmantelamento das políticas públicas consiste numa medida de governo para garantir a subsistência da classe subalterna, sem, no entanto, promover a soberania do sujeito histórico, uma vez que há um maior investimento neste tipo de programas do que na criação de novos postos de trabalho.

¹ Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), coordenadora do projeto de Pesquisa intitulado: *Os Programas de Transferência de renda na agenda do novo-desenvolvimentismo Latino Americano*. PIBIC/UFPB/CNPq.

² Aluna do curso de Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba, cursando 6º período. Voluntária do projeto de pesquisa Os Programas de Transferência de renda na agenda do novo-desenvolvimentismo Latino Americano, orientado pela professora Dra. Cláudia Gomes. Manuka.lee@hotmail.com

³ Aluna do curso de Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba, cursando 6º período. Bolsista PIBIC/UFPB/CNPq, pelo projeto de pesquisa Os Programas de Transferência de renda na agenda do novo-desenvolvimentismo Latino Americano, orientado pela professora Dra. Cláudia Gomes. jessicameloss@gmail.com

⁴ Aluna do curso de Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba, cursando 6º período. Bolsista PIBIC/UFPB/CNPq, pelo projeto de pesquisa Os Programas de Transferência de renda na agenda do novo-desenvolvimentismo Latino Americano, orientado pela professora Dra. Cláudia Gomes. mcscruz@gmail.com



Palavras-chave: Novo-desenvolvimentismo; Transferência de Renda; América Latina.

Introdução

Se reportarmos-nos às particularidades dos países latino-americanos, assim como o Brasil, que se inclui entre os periféricos e dependentes, com uma extrema concentração de renda e propriedade, com altos níveis de exploração e subsunção sobre as classes subalternas e com um contínuo processo de contra-reformas instituídos por governos conservadores e anti-democráticos, pode-se afirmar que os modelos de desenvolvimento econômico implantados ao longo dos últimos anos na região, não têm alterado os altos índices de desigualdade produzidos nestes países.

Nossa suposição é que o atual processo de reprodução do capital, na busca pela organização de um novo padrão de desenvolvimento, favorece a novos tipos de programa de governo, incrementadas por um conjunto articulado de políticas sociais assistencialistas, a exemplo dos programas de transferência de renda. Estas propostas se apresentam como contratendências no campo dos direitos sociais.

Conjecturamos, que as estratégias neo-desenvolvimentistas vinculadas a programas de transferência de renda, ainda que importantes, do ponto de vista da garantia de uma renda mínima para a sobrevivência dos segmentos pauperizados, no âmbito sócio-político, vem reforçar a brutal inflexão da composição de classe na contemporaneidade, quando as estratégias de implementação destes programas, utiliza de ações de tutela fortemente assumidas pelo Estado.

Este Trabalho, portanto, é resultado dos estudos sobre a temática, iniciados na pesquisa de Iniciação Científica, PIBIC/UFPB/CNPq, do ano 2011-2012, intitulado: “Os programas de Transferência de renda na agenda do novo-desenvolvimentismo Latino Americano”, o qual visa ampliar seu foco de análise, haja visto, a interlocução que temos feito no Grupo de Estudos e Pesquisa sobre América Latina Contemporânea – GEPALC/UFPB.

O novo-desenvolvimentismo Latino americano



A teoria do desenvolvimento foi amplamente difundida na América Latina pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (a Cepal)⁵ que formulou a referida teoria baseada na concepção evolucionista, em que o desenvolvimento consiste em um estágio superior de um processo evolutivo e os países que ainda não alcançaram este estágio precisam passar pela etapa do subdesenvolvimento caracterizada como etapa necessária para se chegar ao “estágio superior”. Para Marini,

[...] trata-se essencialmente de construir um conceito de desenvolvimento econômico a partir da ideia de que este corresponde ao desdobramento do aparato produtivo em função da conhecida classificação em três setores: primário, secundário e terciário. Para explicar por que esse desdobramento se realizou plenamente nos países avançados, toma-se o processo de desenvolvimento ocorrido nos países capitalistas avançados como um fenômeno de ordem geral e sustenta-se que a posição que esses países ocupam no contexto internacional corresponde ao estágio superior de um *continuum* evolutivo (grifo do autor). As diferentes economias que integram o sistema internacional se situariam em fases inferiores do mesmo processo, enquadradas em um esquema dual: desenvolvimento-subdesenvolvimento, que seria substituído posteriormente por outro mais sofisticado (2010, p. 104-5).

Nesse sentido, a partir da tradição marxista, entendemos que o desenvolvimento só pode ser apreendido tendo como referência a totalidade e que, no capitalismo, o mesmo apresenta um caráter contraditório. Na realidade, o subdesenvolvimento é uma produção da expansão do capitalismo. Para Oliveira, “[...] no plano teórico, o conceito do subdesenvolvimento como uma formação histórico-econômica singular constituída polarmente em torno da oposição formal de um setor ‘atrasado’ e um setor ‘moderno’, não se sustenta como singularidade” (1987: 12).

Nesta direção é nítido na literatura latino-americana, o registro de concepções e compreensões variadas em torno do denominado desenvolvimentismo. Entre os estudos clássicos, encontra-se a teoria da dependência que é, sem dúvida, uma das mais importantes explicações da dinâmica histórica e estrutural do sistema capitalista. Dentre seus autores, Ruy Mauro Marini destaca-se pela originalidade de seu

⁵ Formulações do chamado nacional-desenvolvimentismo, que orientou a economia dos países periféricos da América Latina, entre os anos 40 e 70 do século XX, sob a coordenação da Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL.



pensamento. Partindo das categorias analíticas da crítica da economia política, sua obra é fundamental, por permitir compreender a trajetória e os problemas enfrentados pela América Latina, cuja complexidade jaz como um desafio contemporâneo. Por esta razão, sua menção se faz obrigatória nos estudos latino-americanos (GOMES, 2012).

É partindo da compreensão do desenvolvimento do capitalismo na América Latina que a teoria da dependência, demonstra as insuficiências e limites das concepções desenvolvimentistas, que à época de Marini, estavam subsumidas às formulações cepalinas ou de origem nos Partidos Comunistas, assim como as Teorias da Modernização, advindas da sociologia funcionalista estadunidense.

Desta forma, no modo de produção capitalista, que articula numa totalidade as relações entre economia e política, a forma que o desenvolvimento assume na região latino americana, expressa a universalização de relações concretas necessárias à produção e circulação de mercadorias para a reprodução ampliada do capital. Desse modo, ainda que o subdesenvolvimento não se constitua como uma particularidade exclusiva das relações de produção do capitalismo periférico, como fenômeno sócio-histórico está subsumida a estrutura das relações sociais, estabelecidas pelo capitalismo imperialista.

Assim, a análise sobre o desenvolvimento é amplamente difundida nos países periféricos, como tentativa de incorporar no debate político desses países, a ideia de que o subdesenvolvimento é uma etapa do processo de desenvolvimento e não uma consequência da condição de exploração desses países enquanto colônias provedoras de matérias-primas e riquezas para seus colonizadores à época dos processos de colonização. A partir da aplicação desse conceito, os países ditos subdesenvolvidos empenhar-se-iam em desenvolver alternativas que os possibilitassem ultrapassar a fase de “pré-desenvolvimento”.

Uma das alternativas utilizadas nesses países foi à substituição dos modelos de importação – nos países em que predominava economia baseada no modelo agroexportador, a exemplo do Brasil –, que consistia na “troca de bens com baixo valor agregado, essencialmente matérias-primas, por bens de maior valor agregado, de origem industrial” (MARINI, 2005, p. 222). É, pois, em finais da década de 1940 que os países



da região vivem essa onda de crescimento econômico baseado no processo de industrialização que se funda na substituição do modelo de exportação vigente na época, privilegiando o desenvolvimento econômico nacional que como consequência traria melhoras para o social. Esse processo ficou conhecido como nacional-desenvolvimentismo. Nas palavras de Ricardo Bielschowsky o desenvolvimentismo é “o projeto de superação do subdesenvolvimento através da industrialização integral, por meio do planejamento e decidido apoio estatal” (BIELSCHOWSKY, apud, RIDENTI, 2009, p.2).

Em meados da década de 1990 os países da região experimentam a inflexão da ideologia neoliberal, que propõe uma minimização do Estado frente ao trato das manifestações da questão social e uma maior participação do mercado no que tange a alocação de recursos. Podem-se destacar como principais características dessa ideologia as privatizações de empresas estatais, perdas de direitos trabalhistas, o Estado com funções mínimas de controle social e funções máximas de regulação das relações de mercado, proliferação do chamado “terceiro setor” na tentativa de “suprir” a ausência do Estado para com o social, sendo assim, é visivelmente colocada à lógica mercadológica na regência estatal. Nas palavras de Marcelo Braz e Paulo Netto,

O que se pode denominar *ideologia neoliberal* compreende uma concepção de homem (considerado atomisticamente como possessivo, competitivo e calculista), uma concepção de sociedade (tomada como um agregado fortuito, meio de o indivíduo realizar seus propósitos privados) fundada na ideia da *natural e necessária desigualdade* entre os homens e uma noção rasteira da liberdade (vista como função da liberdade de mercado) [...] O ataque do grande capital às dimensões democráticas da intervenção do Estado começou tendo por alvo a regulamentação das relações de trabalho e avançou no sentido de reduzir, mutilar e privatizar os sistemas de seguridade social (2009, p. 226-228, grifos do autor).

É notável que o conceito de desenvolvimentismo é retomado, agora como novo-desenvolvimentismo, aparecendo como uma alternativa ao neoliberalismo. O termo novo foi adicionado porque agora além de prezar o desenvolvimento econômico, visa um progresso no campo social. Propondo uma intervenção ativa do Estado tanto nas políticas sociais como no processo de industrialização, isto é, um desenvolvimento com equidade.



No entanto, o principal objetivo do novo-desenvolvimentismo é o progresso industrial e a liberalização dos mercados, estando estes acima de qualquer outro objetivo. Assim,

É necessário ressaltar que a realidade não indica possibilidade de êxito nesse processo porque não tem sido possível manter o crescimento econômico com socialização de riquezas ou uma maior e melhor distribuição de parte da riqueza. Mantém-se a concentração da riqueza e, na América Latina, em particular, constata-se que mais de 40% de sua população é pobre e entre 15% a 20% são indigentes; as desigualdades sociais aumentaram, porém, o que muda é a criação de outros meios de enfrentamento da pobreza através de políticas de inclusão, por cotas, ou, de mínimos sociais (AMARAL; MOTA; PERUZZO, 2003, p. 06).

A proposta do novo-desenvolvimentismo é incompatível em sua gênese, pois busca unir desenvolvimento econômico e equidade social, o que é visivelmente contraditório. É como se o capitalismo fosse capaz de atender as demandas sociais e econômicas ao mesmo tempo. Este argumento nega a historicidade dos fatos, pois é entendido que no modo de Produção capitalista “[...] A produção de riqueza é, portanto, simultaneamente, a produção da miséria material do trabalhador, mas sobretudo, miséria humana” (MARX apud OLIVEIRA, 2010, p. 279). Logo, a contrariedade é evidente e está aí também a impossibilidade da naturalização da questão social, já que está é imanente ao modo como o capitalismo se reproduz.

Uma das expressões mais evidentes da questão social é o desemprego que atinge milhões de pessoas em todo o mundo. A avaliação burguesa para este acontecimento está no fato de algumas pessoas serem aptas ao mercado de trabalho e outras não, algumas aproveitam as oportunidades de trabalho, enquanto outras são preguiçosas e preferem ficar em casa recebendo ajuda do governo. Segundo a CEPAL, em 2007 o nível de desemprego na América Latina atingiu 54,7% da população.

Segundo pesquisa coordenada pelo professor Pochmann (2006), o Brasil é o país que lidera o ranking da informalidade com 10,2 milhões de assalariados sem carteira assinada. Entre 1990-2001, chegou-se a contabilizar um contingente de quase dois milhões de pessoas em situação de procura de emprego, só na região metropolitana de São Paulo (SEAD). Em 2007 conforme o *Atlas da Nova Estratificação Social do Brasil* havia mais de 11,3 milhões de



brasileiros na condição de desempregados ou agregados sociais (GOMES, 2011, p. 99).

Também como afirma Maranhão, “[...] O mundo industrializado se caracteriza, cada vez mais, pelo desemprego de longa duração, que está privando uma parcela considerável de trabalhadores da possibilidade de sustento (2010, p. 93)”. Como se pode notar, a população desempregada, ou como chama Marx, o exército industrial de reserva é necessário ao capital, pois é através dela que se consegue reduzir o valor da força de trabalho e é através dela que se encontram uma parcela de trabalhadores sempre a disposição de qualquer tipo de ocupação, por mais precária que seja.

Ao contrário do que pensam os marxistas “[...] Para os apoletas da ordem burguesa, a pobreza é resultado da incapacidade dos indivíduos de se adequarem às mudanças em curso. Sua base não é mais originária do conflito entre capital/trabalho, mas resultado exclusivo dos sujeitos sociais (OLIVEIRA, 2010, p. 281)”.

Nesse sentido, há uma naturalização da pobreza, onde o indivíduo é culpado pela sua condição de pauperismo e onde ele é o responsável por cumprir aquele papel que lhe foi dado no quadro social.

Os programas de transferência de renda como estratégia de enfrentamento à pobreza na América Latina

No quadro político atual o que está em voga é o discurso sobre pobreza e miséria, donde a necessidade de superar esse mau que aflige a sociedade remonta a tempos longínquos. Mas o que realmente é pobreza? O que define uma pessoa como sendo pobre? De acordo com Carneiro (2005), nas produções teóricas atuais sobre o tema o enfoque gira em torno da perspectiva monetária, focada na renda e no consumo dos indivíduos. Nesse sentido:

A definição da pobreza é, portanto, dada por sua mensuração: pobreza está ligada direta e substancialmente à ausência de renda, sendo pobres os que se situam abaixo de uma linha de rendimento monetário definida de forma absoluta ou relativa. Uma pessoa é pobre se a renda ou os gastos de consumo agregados forem inferiores a um valor estabelecido como necessário para a sobrevivência. Esse valor pode ter como referência um padrão absoluto (calculado a partir de requisitos nutricionais) ou ser relativo ao padrão vigente em dada



sociedade, definindo a pobreza absoluta e a relativa, respectivamente. (p.68-69)

É importante ressaltar, que a utilização da renda como critério para definição da pobreza é uma visão reducionista e burguesa, que considera apenas o acesso ao consumo como único critério para mensuração dos níveis de pobreza.

Amartya Sen (2000) aponta para a discussão a partir de uma visão baseada no conceito de capacidades. Segundo o autor, existem razões para que a pobreza seja vista também como privação de capacidades elementares, uma vez que a carência de capacidades básicas pode resultar em deficiências tais como morte prematura, desnutrição, analfabetismo, entre outras. Ressalta ainda que o baixo nível de renda pode contribuir para a carência dessas capacidades, pois a falta de renda dificulta o acesso a serviços como educação, saúde e educação, tendo como consequência o analfabetismo e a subnutrição.

Nos discursos oficiais, atualmente, está em pauta “acabar com a fome e miséria”, ou seja, a superação da pobreza absoluta, que consta como primeiro item, de oito, das “Metas do Milênio” definidas pela ONU nos anos 2000 para serem atingidas até 2015.

No Brasil o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), cujo foco de atuação é os 16 milhões de brasileiros com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 70 mensais, está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e acesso aos serviços públicos. De acordo com Osvaldo Coggiola,

No mundo inteiro, programas de combate à pobreza e à fome foram postos em prática, com resultados bastante menores à propaganda feita em torno deles [...] O social vira estatística, a pessoa vira número (e os números engordam uma vasta burocracia). A linha da pobreza (renda de menos de US\$ 1,25 por dia/ pessoa) continuou a crescer, chegando a 41,7% da população mundial (mais de 2,7 bilhões de pessoas): os *Objetivos do Milênio* previam baixar essa porcentagem para 20,9% (1,4 bilhão), até 2015. [...] Segundo estudos da FAO, do PNUD, do Banco Mundial, da Cúpula Mundial da Alimentação e de outras organizações, a fome não tem diminuído, assim como não é causada pelo aumento da população nem pela falta de alimentos. Calcula-se que, anualmente, oito milhões de pessoas morram, no mundo, por causa da fome derivada da miséria. Para essas organizações, o problema da fome é um problema de “acesso”, de distribuição (ou



seja, de má distribuição, devida à pobreza) de uma produção superabundante (s/d, p. 11-12).

A América Latina hoje é considerada pela ONU, a região mais desigual do mundo, apresentando uma das maiores taxas de concentração de renda, donde o problema está na má distribuição desses recursos; ainda segundo a ONU, os 20% mais ricos da América Latina concentram 56,9% da riqueza da região, os 20% mais pobres, por sua vez, recebem apenas 3,5% da renda. Segundo a Cepal o Brasil ocupa o topo do ranking da desigualdade na região, seguido por México, Argentina e Venezuela ocupando respectivamente 2º, 3º e 4º lugar.

Dentre os mecanismos usados pelo capital, no que diz respeito às políticas sociais, sob a perspectiva do novo-desenvolvimentismo, estão os programas de transferência de renda, que têm sido aplicados na maior parte dos países latino-americanos. Em cada país o programa se apresenta com configurações diferentes, contudo partilham o mesmo objetivo: reduzir os índices de pobreza e miséria.

Sobre os programas de transferência de renda na América Latina, também Stein aponta que estes “[...] começaram a ser implementados no final dos anos 80 e início da década de 90 do século XX. Porém, somente depois da experiência mexicana [...] os demais países passam a ser estimulados a tomá-la como referência” (2009, p. 200).

Com efeito, os programas de transferência de renda consistem na transferência de uma quantia em dinheiro que garanta a subsistência dos indivíduos e o acesso a bens e serviços de consumo, hoje, tais programas têm sido a estratégia política mais frequente na tentativa de amenizar as causas da transferência massiva de riqueza produzida nos países periféricos para os países centrais, a qual se dá a custa do agudizamento da situação de pobreza da maior parte da população. Esses programas têm sido justamente, implantados como mecanismo de enfrentamento das expressões da questão social resultantes desse processo.

Para o Professor Lauro Mattei, o processo de superação da pobreza na América Latina é lento e está relacionado à falta de uma alimentação adequada que, na maioria dos casos, está diretamente ligada com a falta de uma renda monetária mensal



que seja capaz de garantir o acesso a bens e serviços de consumo que possam suprir as necessidades vitais de um indivíduo. Ainda segundo o autor,

Em geral, verifica-se que a maior parte dos programas de transferência de renda procura atacar, primeiramente, problemas crônicos das populações pobres, especialmente nas áreas de alimentação, nutrição e cuidados básicos de saúde. Mas há, também, ações voltadas para o desenvolvimento do capital humano, particularmente nos casos em que se busca melhorar o nível educacional dos membros das famílias pobres (MATTEI, s/d, p.19).

No nosso entendimento, em última instância, a proposta neo-desenvolvimentista objetiva alterar os índices de crescimento da pobreza através de medidas compensatórias de redistribuição de renda e políticas sociais focalizadas naquelas populações que se encontram em situação de maior vulnerabilidade.

Para Hoddinott & Bassett (2008), três são as características dos programas de transferência de renda:

1) consistem em “intervenções focalizadas, geralmente baseadas em dados socioeconômicos que identificam regiões e famílias pobres que necessitam auxílio financeiro; 2) são disponibilizados recursos financeiros, normalmente pagos às mães ou ao responsável principal pelas famílias, além de casos em que também são distribuídos suplementos nutricionais; 3) ao receber recursos os beneficiários se comprometem a desenvolver um conjunto de ações relacionadas, geralmente, às áreas de saúde, educação e nutrição (s/d, p. 11).

De acordo com dados da Cepal entre a década de “[...] 1990 e 2010 a taxa de pobreza na América Latina teve uma redução de 17 pontos percentuais (de 48,4% para 31,4% da população), enquanto que a de indigência foi reduzida em 10,3 pontos (de 22,6% para 12,3% da população)” Os programas de transferência de renda tiveram importante participação nesse resultado, no entanto, isso não faz desses programas os “salvadores da pátria”, uma vez que os mesmos são medidas paliativas e de cunho focalista caracterizando-se, assim, como um desmantelamento das políticas sociais e não consistindo em uma política universalizante de direito, mesmo porque os programas são muito seletivos e atendem os “mais miseráveis entre os miseráveis”. Para Gomes,

Estas iniciativas por parte de alguns governos latino-americanos fazem parte de uma estratégia mais ampla dos organismos multilaterais, como o BIRD e o Banco Mundial, os quais defendem a



expansão das políticas sociais como meios de enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais, o que não significa promover e/ou ampliar sequer os níveis de equidade na região (2010, p. 6).

Dentre os programas em andamento na América latina, nos deteremos no Programa Bolsa Família (Brasil) e no Programa Oportunidades (México) para uma análise mais detalhada. Estes são considerados os programas com mais resultados positivos nessa região.

Programas de transferência de renda no Brasil

Dentre os programas de transferência de renda em andamento no Brasil o que tem mais visibilidade e atende o maior número de famílias é o Programa Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família (PBF) é regulamentado pelo decreto nº 5.209 da Presidência da República, no Art. 4º, de 17 de setembro de 2004, surgiu no ano de 2003 e consiste na junção dos programas federais já existentes, são eles: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão Alimentação. Atualmente atende cerca de 13 milhões de famílias e tem como principal objetivo a superação da fome e da pobreza, é um programa condicionado e entre as condicionalidades estão: frequência escolar e o acompanhamento nos Postos de Saúde da Família.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), “[...] o Bolsa Família tem como objetivo maior a superação da fome e da pobreza, pautando-se para tanto em três dimensões. Primeiramente ocorre com a promoção do alívio imediato da pobreza, através da transferência direta de renda às famílias pobres e em extrema pobreza. Logo após, com o reforço do exercício dos direitos sociais básicos nas áreas da saúde e educação, contribuindo para as famílias romperem o ciclo da pobreza entre as gerações. Finalmente, a coordenação de



programas complementares, como os programas de geração do trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registros civis e demais documentos”⁶.

O PBF tem uma gestão descentralizada, partilhada entre União, Distrito Federal, Estados e Municípios. As famílias são selecionadas com base nas informações inseridas no Cadastro único, esse, por sua vez, é um instrumento utilizado para identificar e caracterizar as famílias de baixa renda, possibilitando conhecer a situação socioeconômica dessas famílias. O Cadastro Único é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e segundo o mesmo, atualmente o Cadastro único conta com mais de 21 milhões de famílias inscritas, mas é preciso ressaltar que o cadastramento não implica na entrada imediata das famílias no programa. Segundo o censo 2010, a população do país é de 190.755.799, de acordo com dados do MDS o total de famílias cadastradas no “Cadastro Único” é de 22.907.554, destas 13.738.415 têm o perfil para inserção no Programa e apenas 13.394.893 são beneficiadas. Para o MDS, o Bolsa Família,

[...] é constituído de três eixos principais com foco na transferência de renda, condicionalidades, ações e programas complementares. Segundo o MDS, a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade (MDS, 2012).

Como critérios de seleção, o Programa Bolsa Família apresenta os seguintes: Os usuários devem apresentar um Índice de Vulnerabilidade Social Familiar (IVSF) mais alto; a família com a menor renda per capita; família chefiada por mulher; maior número de crianças e adolescentes com idade inferior a 18 (dezoito) anos; membro da família cumprindo medida socioeducativa; família integrada por pessoa com deficiência e/ ou incapacitada para a vida independente e para o trabalho, ou idoso com mais de 60 (sessenta) anos; família composta por pessoa egressa do sistema

⁶ Os dados do MDS citados neste relatório foram extraídos da página do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. > Acesso em: 03/06/2012.



penitenciário ou em situação de privação de liberdade (Programa Bolsa Família, MDS, s/d).

Ao observarmos os critérios de seleção notamos que este Programa contempla apenas aquela população supérflua. Além destes critérios de seletividade, destacamos as condicionalidades que os usuários precisam cumprir para manter-se no Programa, dentre as quais, a frequência escolar mínima de 85% da carga horária mensal, como se esta, garantisse ao usuário uma educação de qualidade, pois, o fato de o sujeito frequentar o âmbito escolar não está diretamente relacionado à aprendizagem que possivelmente promoveria a entrada no mercado de trabalho, refletindo em um dos objetivos do Bolsa Família. A renda familiar não pode ultrapassar dois salários mínimos e meio. No que se refere a saúde e nutrição, as famílias beneficiárias que tenham em sua composição: gestantes, nutrizes e/ou crianças menores de 7 anos, têm obrigações, tais como: consultas de rotina, pré-natal, vacinação e acompanhamento nutricional das crianças. No tocante aos valores transferidos, o MDS trabalha com quatro tipos de benefícios, esses não são homogêneos, são eles:

Benefício Básico: o valor repassado mensalmente é de R\$ 70,00 e é concedido às famílias com renda mensal de até R\$ 70 per capita, mesmo não tendo crianças, adolescentes, jovens, gestantes ou nutrizes. Benefício Variável: o valor é de R\$ 32,00 e é concedido às famílias com renda mensal de até R\$ 140,00 per capita, desde que tenham crianças, adolescentes de até 15 anos, gestantes e/ou nutrizes. Cada família pode receber até cinco Benefícios Variáveis, ou seja, até R\$ 160,00. Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ): é concedido valor de R\$ 38,00 a todas as famílias que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois BVJs. Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE): pago às famílias dos Programas Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, cuja migração para o Bolsa Família cause perdas financeiras (MDS, 2012).

Programa de desenvolvimento humano “Oportunidades” /México

O Programa de Transferência de Renda mexicano “*Oportunidades*” – antigo Progresa – “é definido como um programa intersetorial, no qual participam as Secretarias de Educação Pública (SEP), Saúde (SS), Financiamento e Crédito Público



(SHCP) e Desenvolvimento Social (SEDESOL), com o objetivo central de reduzir a desigualdade de acesso à educação, saúde e bem-estar social” (BONFIL, 2003, p.59).

O *Oportunidades*, atualmente, configura-se uma das principais estratégias de combate a pobreza no México, o mesmo tem como objetivo atingir as famílias que estão na pobreza extrema, com a intenção de que estas, futuramente, atinjam um melhor nível de bem-estar. Assim, os usuários teriam acesso a serviços sociais como educação, saúde e nutrição, além de uma melhor condição econômica. O valor transferido a família é de US\$ 150, não importando o número de filhos.

Segundo a Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDESOL) o *Oportunidades* está presente em 93 mil distritos em todo o país, sendo 99% delas rurais e semi-urbano, e abrange 100% dos municípios mais marginalizados do país. Atualmente o programa ajuda a 5 milhões de famílias nas 32 entidades federais do país.

As condicionalidades exigidas pelo *Oportunidades* são: frequência regular em serviços de saúde; manter os filhos na escola; levá-los regularmente ao médico e fazer com que tomem as vacinas; participação em discussões periódicas sobre saúde, alimentação, higiene, violência doméstica e planejamento familiar. Mulheres grávidas e mães lactantes também recebem um suplemento fortificante que ajuda a prevenir a desnutrição no útero e durante a infância.

Os valores transferidos, assim como o Bolsa Família, não são homogêneos. Uma família com crianças pequenas receberá o equivalente a cerca de US\$15 por mês. Os incentivos podem ser maiores, caso se mantenham os filhos na escola depois da quarta série, havendo inclusive ajuda para material e uniforme, e os valores sobem à medida que os alunos vão passando de ano. Os pagamentos para meninas são mais altos do que para meninos – uma forma de discriminação afirmativa destinada a preencher o abismo de gênero na educação entre os pobres. O quadro 3 apresenta os valores referentes a educação pagos as famílias beneficiadas no primeiro semestre de 2012 ⁷.

Quadro 3: Gastos mensais com educação correspondentes ao primeiro semestre de 2012.

⁷ Dados retirados do texto “Uma Oportunidade Diferente”. Disponível em: < <http://www.iadb.org/idbamerica/index> >. Acessado em 3 de junho de 2012.



XIII JORNADA DO TRABALHO.

"A IRREFORMABILIDADE DO CAPITAL E OS CONFLITOS TERRITORIAIS NO LÍMIAR DO SÉCULO XXI. OS NOVOS DESAFIOS DA GEOGRAFIA DO TRABALHO"

Pres. Prudente/SP, 09 a 12 de outubro de 2012



Co-realização
CEREST - P. Prudente/SP

ISSN - 978-85-60711-19-2

Componente Educativo							
Primaria			Hombres y Mujeres		Útiles escolares		
Primero			\$ 160,00				
Segundo			\$ 160,00				
Tercero			\$ 160,00				
Cuarto			\$ 185,00				
Quinto			\$ 240,00				
Sexto			\$ 320,00				
Educación Media Superior			Hombres		Mujeres		Útiles escolares
Primero			\$ 785,00			\$ 900,00	
Segundo			\$ 845,00			\$ 960,00	
Tercero			\$ 895,00			\$ 1.020,00	
							Jóvenes con Oportunidades \$ 4.450,00
Montos máximos							
Monto máximo de una familia con becarios en primaria y secundaria				Monto máximo de una familia con becarios en primaria, secundaria y educación media superior			
Apoyo alimentario ³⁾				Apoyo alimentario ³⁾			\$ 305,00
Apoyo vivir mejor ⁵⁾				Apoyo vivir mejor ⁵⁾			\$ 130,00
Monto máximo de becas			\$ 1.225,00	Monto máximo de becas			\$ 2.245,00
Monto máximo del apoyo ^{1), 2)}			\$ 1.660,00	Monto máximo del apoyo ^{1), 2)}			\$ 2.680,00

Fonte: SEDESOL/2012.

Nos dados apresentados é perceptível a diferença dos valores transferidos para meninos e meninas a partir da educação secundária, e que a diferença de valor aumenta a cada série cursada nesse nível de educação e estende-se até ao nível da educação superior, onde a diferença é mais acentuada.

O Programa de *Desenvolvimento Social Oportunidades* segue onze diretrizes com a finalidade de alcançar o seu objetivo principal, são estas: contribui para o desenvolvimento humano; promove o desenvolvimento de capacidades; é destinado à famílias em condições de extrema pobreza; mantém centros de família para estimular a interação social e com a comunidade; funciona com transparência e promove a igualdade de oportunidades e de acesso às mulheres; encoraja corresponsabilidade; envolve a comunidade para superar a pobreza extrema; baseia-se na coordenação interinstitucional e inter-setorial; estimula a interação com outros programas sociais; revisa constantemente sua operação de medição e avaliação de impactos.

A inclusão ou restabelecimento no programa é definido com base na situação de pobreza, seguido pelo seu rendimento estimado, dando prioridade à pobreza alimentar. Após a identificação de famílias elegíveis, o programa irá atender as famílias que utilizam os seguintes critérios: famílias em situação de pobreza alimentar; famílias com membros com idades entre 21 anos; domicílios com mulheres em idade reprodutiva e as famílias com maior pobreza (SEDESOL, 2010)



O *Oportunidades* comporta, também, benefícios para adultos com mais de 70 anos de idade. Esse benefício tem como objetivo melhorar as condições de vida de seus beneficiários. O valor monetário é calculado mensalmente e o repasse é feito a cada dois meses a partir da certificação da sobrevivência dos idosos em comunidades que não são atendidas pelo programa "mais 70" SEDESOL. Este benefício também é condicionado e para receber esse apoio monetário, os idosos têm que realizar exames médico a cada seis meses e deve apresentar provas de que os serviços de saúde estão em conformidade com as ações de atendimento para essa faixa etária. Os idosos que sofrem de alguma deficiência grave que os impeça de deslocar-se para a unidade de saúde estão isentos desta responsabilidade. Quando a família beneficiária é composta apenas por idosos, esta tem o direito de receber “apoio alimentar”, “viver melhor alimentos”, “energia e envelhecimento”.

O benefício monetário para os idosos é suspenso definitivamente quando: o idoso morre; o idoso sai de casa; o idoso descumpra as responsabilidades de saúde por dois ou mais semestres consecutivos; for encontrada situação de duplicação ou quando é constatado que o idoso está sendo atendido pelo programa "+ 70" da SEDESOL.

Desde 2010 o *Oportunidades* opera o Programa de Apoio Alimentar (PAL). Este programa atende às famílias em situação de pobreza alimentar que não conseguem superar o estado de pobreza, que apresentam renda insuficiente para suprir as necessidades de nutrição, saúde e educação de seus membros e que não são beneficiárias do Programa *Oportunidades*. O programa obedece a critérios de elegibilidade e prioridade estabelecidos por regras de funcionamento. O PAL oferece os seguintes suportes: apoio monetário para contribuir para uma melhor alimentação e nutrição; apoio monetário às famílias beneficiárias com crianças de 0 a 9 anos para fortalecer o seu desenvolvimento; suplementos nutricionais para crianças maiores de 6 meses e menores de 2 anos e para mulheres grávidas ou lactantes; leite fortificado para crianças entre 2 e 5 anos.

As famílias atendidas pelo Programa de Apoio alimentar tem que cumprir com algumas obrigações, tais como, adquirir o cartão Nacional de Saúde para todos os membros da família, estes devem ir a uma unidade de saúde mais próxima da sua casa



ao menos uma vez a cada semestre, na intenção de cumprir com as ações de saúde dispostas pelo Cartão Nacional de Saúde.

É possível perceber que os programas de transferência de renda existentes na América Latina partem do mesmo pressuposto: combater a fome e promover o desenvolvimento humano. Estes programas são extremamente focalistas e segundo Coggiola (2009),

A ênfase na luta “focalizada” contra desigualdade, criticando as políticas públicas universalistas, nasceu da consideração de que, em função da estrutura desigual da distribuição da renda, os recursos não chegariam até os mais pobres, devendo, portanto, serem distribuídos a partir de políticas focadas (p. 30-31).

Para a Cepal, houve uma redução considerável nos índices de pobreza na América Latina após implantação dos programas de transferência de renda em meados de 2008. No Brasil a redução foi de 11.4 pontos e no México de 17.9 pontos.

No entanto, apesar de apresentar redução nos índices de pobreza, é perceptível que ambos os programas não fogem a regra comum aos programas de transferência de renda, qual seja: promovem o sustento imediato dos indivíduos beneficiários, não garantindo o desenvolvimento humano de fato, caracterizando-se como ações compensatórias e focalistas que não garantem direitos e logo não constituem política pública e universalizante. Ainda para Coggiola,

A crítica a esses programas afirma que as políticas sociais compensatórias criaram um novo modelo de clientelismo político associado ao controle dos cadastros e à cooptação dos movimentos sociais: o modelo “assistencialista” perpetuaria a dependência dos beneficiados, e estabeleceria uma divisão na classe trabalhadora entre os que recebem e os que não recebem sem trabalhar: “Focalizadas apenas nos indigentes, seletivas e compensatórias, as políticas sociais vêm desenvolvendo estratégias fragmentadoras da pobreza e se colocando em um movimento contrário à universalização de direitos sociais (2009, p. 27).

Na nossa avaliação, ainda que os Programas de Transferência de Renda consistam num importante avanço para as populações de baixa renda, há um longo caminho a seguir, uma vez que, enquanto “programas” essas ações não constituem



direitos e se caracterizam como um desmantelamento das políticas públicas, chegando inclusive a serem usados como meio de barganha política.

Portando, esses programas por mais que tragam resultados na diminuição dos índices de pobreza, não substituem as políticas públicas que de fato garantam direitos. Concordamos com Mota quando diz que

Está em curso um processo de repolitização regressiva da política que se fez com os argumentos antineoliberais, anti-imperialistas, porém, em defesa do nacional-capitalismo, cuja principal mediação não são reformas sociais com impacto na redistribuição da renda. A intervenção social dos governos progressistas, vale dizer, nesses países em que a ideia de progresso se vincula a processos de modernização, sem que se alterem os pilares das relações sociais capitalistas, se dá nas políticas compensatórias de enfrentamento da pobreza, feitas com o uso de novas pedagogias de concertação de classes (et. al., 2011, p.7).

Considerações Finais

A partir dos estudos realizados concluímos que, apesar de importantes na garantia do mínimo para sobrevivência dos segmentos vulnerabilizados da sociedade, estes programas funcionam como estratégias de um conjunto articulado de ações assistencialistas e focalizadas, vinculados à transferência direta de renda.

É notório o alto investimento em transferência de renda mínima, e um baixo investimento em educação pública de qualidade. Do mesmo modo acontece com o emprego, o programa brasileiro oferece incentivo às pessoas acima dos 16 anos de idade para que façam cursos profissionalizantes, mas há pouco investimento na criação de novos postos de trabalho. Nesse sentido os programas de transferência de renda apresentam-se como ações paliativas frente às transformações no mundo do trabalho, especificamente sobre o desemprego.

Considerando esses aspectos, entendemos que as transferências de renda se configuram como tentativas de suprir as deficiências no cumprimento dos direitos sociais. Katz afirma que o principal drama latino-americano não é a pobreza, mas a enorme desigualdade que o capitalismo recria, ressalta ainda que a construção de uma sociedade igualitária é uma tarefa árdua e de longo prazo que requer a eliminação das normas de exploração, concorrência e lucro (2010, p. 60-61).



Porém, sabemos que não é intenção da lógica capitalista extinguir tais desigualdades, pois, é condição *sine qua non* para que ele continue a reproduzir-se haver, num extremo, a acumulação de riquezas nas mãos de poucos e, no outro, a produção simultânea da pobreza. É isto que beneficia o desenvolvimento do capital e o subdesenvolvimento dos sujeitos.

Por fim, falar dos programas de transferência de renda remete-nos às potencialidades do governo de minimizar os direitos sociais enquanto universalizantes, havendo a supressão do que chamamos de conquistas histórico-sociais, pois, como já destacado, em meados de 1990 houve uma nova configuração conjuntural que impossibilitou e ainda hoje, inviabiliza, muitas vezes, a efetivação do que conquistamos na Constituição de 1988, notadamente em nível de Brasil. Estes programas são mais uma forma de desarticular a classe trabalhadora em prol de suas lutas sociais, fazendo-os lutar meramente pela sua sobrevivência cotidiana de forma individual e competitiva. Porque entendemos que, para pensarmos e buscarmos mudar o que está posto precisamos comer, vestir, morar e com estas novas estratégias governamentalistas estas ações estão rechaçadas, impossibilitando um avanço no que se refere a uma sociedade justa e igualitária.

Referências

BRASIL. **Ministério de Desenvolvimento e Social e Combate à fome**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. > Acesso em: 03/06/2012.

Brasil é o país mais desigual da América Latina, diz ONU. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u711962.shtml>. Acesso em: 01/06/2012.

CARNEIRO, Carla B. L. Concepções sobre pobreza e alguns desafios para intervenção social. **Serviço Social e Sociedade**. Nº 84, ano 26. P.66-90. Nov/2005

CEPAL. Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe. 2007.

COGGIOLA, Osvaldo Fome, **Capitalismo, e programas sociais compensatórios: histórico e análise comparada da experiência brasileira**. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://d.yimg.com/kq/groups/1163516/1890314512/name/OC+PBF.pdf> Acesso em: 07/05/2012.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina**. 3 ed. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1981.



GOMES, Cláudia Maria Costa. O Caráter reificado da modalidade de enfrentamento da questão social no campo contraditório de negação e afirmação de direitos. In: **Direitos Humanos e Serviço Social** – Polêmicas, Debates e Embates. Coletânea Nova de Serviço Social. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2011.

_____. **Programas de Transferência de Renda: Impacto na desestruturação dos direitos do trabalho.** João Pessoa, 2010. 13 fl. Projeto de Pesquisa/PIBIC/UFPB/CNPq.

KATZ, Cláudio. Socialismo ou novo-desenvolvimentismo? In: CASTELO, Rodrigo. **Encruzilhadas da América Latina no século XXI.** Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

MARANHÃO, César Henrique. Acumulação, trabalho e superpopulação: crítica ao conceito de exclusão social. In: **As Ideologias Da Contrarreforma e o Serviço Social.** Org: Ana Elizabete Mota. Recife: Editora Universitária UFPE, 2010.

MARX, Karl. Manuscritos econômicos-filosóficos. Tradução: Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2006.

MATTEI, Lauro. **Notas sobre programas de transferência de renda na América Latina.** Nº 10/20010. Instituto de Estudos Latino-Americanos/Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: http://mpr.ub.uni-muenchen.de/28680/1/TextoDiscuss_o10.LauroMattei.pdf. Acesso em: 01/06/2012.

MÉXICO. **Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDESOL).** Disponível em: www.desesol.gob.mx. Acesso em: 06/2012.

MOTA, Ana Elizabete. AMARAL, Ângela. PERUZZO, Juliane. **Desenvolvimentismo e Políticas Sociais na América Latina.** Disponível em: <http://redu.org/MOTA.mesa10.pdf> Acesso em 10/12/2011.

OLIVEIRA, Ednéia Alves de. Superpopulação relativa e “nova questão social”: um convite as categorias marxianas. **Revista Katal.** v. 13 n.2 p.276-283. jul/dez 2010. Florianópolis.

Pobreza e indigência estão em seus níveis mais baixos em 20 anos na América Latina. 29/11/2011. Disponível em: <http://www.onu.org.br/pobreza-e-indigencia-estao-em-seus-niveis-mais-baixos-em-20-anos-na-america-latina/>. Acesso em: 01/06/2012.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

STEIN, Rosa Helena. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas.** 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2009.