

CAPÍTULO 1 - PROTEÇÃO SOCIAL: CONCEITOS E EXPERIÊNCIAS

Este capítulo está dividido em duas partes: a primeira discute brevemente os conceitos de *proteção social*, de *Sistemas de Proteção Social* (SPS) e de *Estado de Bem-Estar Social* (EBES). A segunda analisa os modelos de proteção social da América Latina e do Caribe, examina o significado dos conceitos de *focalização* e *universalismo* e examina as origens e as características dos *Programas de Transferência de Renda Condicionada* (PTRC). A intenção não é fazer uma revisão exaustiva da ampla literatura nacional e internacional sobre esses temas, mas apenas ressaltar alguns aspectos importantes para os objetivos deste trabalho.

1. 1 Proteção Social

A proteção social consiste na ação coletiva de proteger indivíduos contra os riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionadas com múltiplas situações de dependência. (VIANA e LEVCOVITZ, 2005, p.17)

Ação coletiva, riscos, necessidades e dependência são os elementos fundamentais desse conceito de proteção social. O primeiro elemento remete à intervenção do poder público para enfrentar uma questão antes relegada à esfera privada. A noção de risco se refere a vulnerabilidades intrínsecas à condição humana, associadas às fases do ciclo de vida, ou a vulnerabilidades associadas a situações sociais, como o desemprego. Ambos os tipos de vulnerabilidade geram insegurança quanto ao atendimento das necessidades individuais e familiares. Finalmente, o uso do termo “dependência” não é casual, dada a ampla aceitação da tese de que a provisão de bem-estar fora da família, dos grupos privados e do mercado gera uma vinculação assimétrica (e potencialmente danosa) entre o indivíduo e o Estado, onerando, por meio de impostos, a parte da sociedade que financia esse arranjo.

O que fazer com a parcela da população, que, por motivos diversos, não consegue enfrentar situações de risco ou suprir suas necessidades por seus próprios meios? A resposta a essa indagação varia no espaço e no tempo. A partir do século XIX, as sociedades capitalistas ocidentais instituíram *Sistemas Públicos de Proteção Social* (SPPS) para lidar com essa questão. Para compreender esse evento histórico, é preciso analisar os argumentos que fundamentaram a transformação de situações de privação individual e familiar em um

assunto que dizia respeito a toda coletividade. Em outros termos, é preciso entender a *rationale* da intervenção do Estado na distribuição de recursos sociais.

Stone (2002) acredita que essa intervenção se justifica pelo fato dos conflitos distributivos serem os principais temas das controvérsias entre sujeitos sociais e políticos. Para ela, a posição sobre questões distributivas tem a ver com as *visões de mundo* das pessoas, ou seja, com as imagens da sociedade e do Estado que elas aceitam, e o significado que atribuem a valores típicos da civilização ocidental. A base normativa dos sistemas distributivos determinaria, em grande medida, as regras de distribuição empregadas por eles. Ainda segundo a autora, as questões de distribuição dizem respeito ao *item* a ser distribuído, aos *beneficiários* e aos *processos sociais de distribuição*. As três dimensões envolvem complexas questões de escolha social. No primeiro caso, as escolhas se referem à maneira de definir o objeto da distribuição, que varia de acordo com o valor atribuído a ele pelos sujeitos sociais e políticos. No segundo, trata-se de selecionar os segmentos populacionais que serão beneficiados pela redistribuição, com base em determinados princípios e critérios. Finalmente, estabelece-se a forma por meio da qual os recursos serão distribuídos: via ação da sociedade organizada e/ou do Estado¹.

Girotti (2000) também enfatiza a relação entre visões de mundo e perspectivas sobre proteção social. Esse autor afirma que as duas principais correntes de pensamento sobre assistência pública do século XIX, a corrente liberal e a corrente humanitária, relacionavam-se ao *utilitarismo*² e ao *contratualismo*³, respectivamente. A corrente liberal defendia a tese de que os indivíduos superariam situações de risco e insegurança, se fossem livres para perseguir seu próprio bem-estar; a liberdade ocupava o topo da hierarquia de valores dos liberais. A corrente humanitária sustentava que o Estado deveria contribuir para a superação

¹ Girotti (2000) cita a *tradição alemã*, que afirma a autonomia do corpo social na proteção social, cabendo ao Estado apenas papel normatizador, e a *tradição inglesa*, que atribui papel dominante ao Estado na regulação, provisão e gestão dos bens e serviços sociais. O autor chama a atenção para os paradoxos do caso da Inglaterra, onde convivem a filosofia não-intervencionista liberal, o peso do “direito de existir” e o viés estatista da organização da proteção social pública (op. cit., p. 76).

² O termo “utilitarismo” designa uma teoria ética e social, segundo a qual nada é desejado por si mesmo, exceto o prazer; que nenhum tipo de prazer é intrinsecamente superior a outro tipo, e que a função das regras morais é encorajar o comportamento que tende a aumentar o prazer e reduzir a dor, e desencorajar o comportamento que tende a fazer o oposto. J. Bentham e J. Mill são os fundadores dessa escola, criada nos fins do século XIX. (PLAMENATZ, 1987).

³ O termo “contratualismo” designa as doutrinas que pretendem explicar a existência da sociedade ou da ordem política com base em um *contrato* ou *pacto* entre os homens. T. Hobbes, J. Locke e J.J. Rousseau são os principais representantes do contratualismo moderno, que se baseia nos seguintes supostos: direito pré-social, contrato e direito à preservação individual (TOHARIA CORTES, 1987).

de situações adversas, devido à natureza do contrato social e dos direitos universais do homem; a equidade ou justiça distributiva era o valor priorizado por essa vertente.

Essa interpretação evidencia a crença de Girotti de que as sociedades decidem o que fazer em relação a seus segmentos desprotegidos, dependendo da hierarquia de valores e do significado atribuído a eles em cada momento histórico⁴. Isso explica porque ele associa modelos históricos de proteção social às visões sobre a “boa sociedade”, de determinadas matrizes ideológicas (*liberal-meritocrática*, *liberal-democrática* e *social-democrata*). Stone (op. cit.) segue a mesma linha, ao identificar duas perspectivas sobre proteção social, o *conservadorismo social* e o *liberalismo social*, que defenderiam visões distintas acerca dos valores associados às questões distributivas. Essas matrizes delimitariam o campo discursivo no qual tais questões se situam (HAJER, 1995).

1.2 Sistemas de Proteção Social e Estado de Bem-Estar Social

Os *Sistemas de Proteção Social* (SPS) correspondem a arranjos estabelecidos em sociedades historicamente situadas para enfrentar situações de risco e atender às necessidades individuais e familiares. Eles são produtos de uma complexa interação entre variáveis estruturais, políticas, sociais e ideológicas, que se cristaliza em determinada forma institucional. Os SPS afetam significativamente a estrutura social e o sistema político, porque envolvem a transferência de recursos sociais (trabalho, bens, serviços ou dinheiro) entre grupos populacionais, isto é, operam ações de distribuição ou redistribuição. Nas sociedades ocidentais modernas, essas transferências geralmente são fundamentadas na autoridade política, levando o Estado a atuar como provedor, produtor, gestor e regulador de recursos para proteção social (SILVA e SILVA, 2004).

As primeiras perguntas a se fazer sobre um SPS são: quem é protegido; quanta proteção recebe e por meio de que processos e mecanismos. As características mais importantes desses sistemas são os padrões de cobertura, meios de acesso, tipos de benefícios, nível de gasto, forma de administração, modelo de gestão e impacto sobre indicadores sociais. Além disso, também se consideram outros aspectos como a matriz ideológica, o padrão de

⁴ O autor também menciona autores e vertentes para os quais esses modelos seriam definidos pela posição no debate sobre o papel do Estado e as relações entre ordem econômica (mercado), sociedade e Estado, na formação e desenvolvimento da economia moderna. Entre elas, a corrente clássica/neoclássica, a corrente marxista e a corrente neoinstitucionalista, entre outras.

cidadania social e o peso relativo da família, do mercado e do Estado na provisão de bem-estar social. Também se analisa esses sistemas quanto à orientação *universalista ou particularista*, o grau de generosidade das provisões, a ênfase em direitos sociais, o grau de *desmercantilização*, o grau de participação social democrática e o caráter público ou privado (SILVA e SILVA, op. cit.).

Segundo Ferrera (1993), a “assistência caritativa corporativa” e as *Leis de Assistência aos Pobres* (*The Poor Laws*) correspondem às primeiras formas institucionalizadas de proteção social nas sociedades capitalistas ocidentais. Até o século XVIII, essa função era restrita a instituições sociais, como a família, a comunidade e associações filantrópicas e religiosas. A partir do final do século XIX, disseminaram-se nos países europeus as primeiras formas de intervenção social para regulação do mundo do trabalho. Os SPPS se desenvolveram paralelamente à formação dos Estados nacionais e aos processos de industrialização e urbanização dos países europeus.

A “publicização” das necessidades individuais e familiares supõe a ampliação do escopo da *solidariedade social*, ou seja, a aceitação da idéia de que a provisão de bem-estar é uma tarefa coletiva (FERRERA, op. cit.). Nesse sentido, os SPPS são arranjos institucionais que viabilizam a conciliação entre independência individual e responsabilidade coletiva (VIANA e LEVCOVITZ, 2005; FONSECA, 2006a). Contudo, é importante notar que a abrangência da solidariedade social varia significativamente, podendo alcançar todos os membros da comunidade política, determinadas categorias ocupacionais, regiões ou localidades, ou tipos de comunidades, famílias e até indivíduos.

O conceito de *política social* diz respeito às ações empreendidas pelo Estado para materializar os objetivos dos SPPS. As conceituações de política social podem ser *finalísticas, setoriais, funcionais, operacionais e relacionais*. Respectivamente, elas se referem a: objetivos, como a diminuição da desigualdade ou a melhoria das condições de vida de população; às atividades de determinados setores de atuação estatal; a funções, como legitimação e controle social; às ações para solucionar problemas específicos e às relações de poder entre Estado e sociedade (INDES, 2002; FLEURY, 1999)

A despeito da diversidade das formas de conceituação da política social, há consenso entre os especialistas sobre o caráter multidimensional dessa modalidade de intervenção, ainda

que eles discordem sobre as dimensões a serem consideradas. Segundo Repetto e Molina (2002), a política social tem a ver com valores, lutas e enfrentamentos entre sujeitos políticos e sociais, o processo de acumulação capitalista, as características do aparato organizacional que formula e executa as políticas, e os conhecimentos e práticas (tecnologias e saberes profissionais específicos) que dizem respeito à área social. A conformação dos sistemas nacionais de proteção social dependeria do peso relativo desses condicionantes em cada contexto histórico. Eles também afirmam que, apesar das variações locais, o núcleo da política social geralmente abrange os setores da atenção à saúde, educação, previdência social, assistência social e trabalho e emprego.

As políticas sociais implementadas na década de 1880, pelo Chanceler Otto von Bismarck, são consideradas as precursoras do *Estado de Bem-Estar Social* (EBES) contemporâneo. O *modelo bismarckiano* se caracterizava por seu caráter seletivo e corporativo e pelo propósito de construir a “paz social”, protegendo os operários industriais contra acidentes de trabalho e invalidez e amparando-os em situações de enfermidade e velhice. O sistema de *seguro social* se baseava no suposto de que trabalhadores, empregadores e Estado deveriam compartilhar os riscos associados aos obstáculos à participação dos indivíduos no mercado de trabalho. Isso indica a partilha de responsabilidades pela provisão de bem-estar entre Estado, associações e grupos privados, famílias e indivíduos, e a partilha de responsabilidades pelo financiamento do sistema de seguro social entre trabalhadores, empregadores e o Estado. Ao contrário das antigas leis de assistência pública, no modelo bismarckiano de seguro social, os requerentes não precisavam comprovar sua situação de carência, pois seu direito às prestações sociais estava vinculado a contribuições feitas ao sistema durante sua vida laboral. Além disso, os benefícios concedidos eram fixos e uniformes, não dependendo da renda dos requerentes (FARIA, 1988).

O modelo bismarckiano predominou na Europa até o período pós-guerras, quando os mecanismos de seguro social do Estado inglês foram reformados com base nas propostas do *Plano Beveridge*⁵, que sugeria a criação de um sistema que protegesse todos os cidadãos ingleses contra as enfermidades, o desemprego e o envelhecimento; posteriormente, esse sistema incluiria pensões e benefícios para mães e viúvas. Parte da literatura sustenta que o modelo beveridgiano não representou uma ruptura radical com o

⁵ O Plano Beveridge era composto por uma série de textos, como *Social Insurance and Allied Services* (o Relatório Beveridge, de 1942), e *Full Employment in a Free Society* (1944) (FARIA, 1998, p. 52).

modelo bismarckiano, pelo fato de também enfatizar os vínculos entre o SPPS e o pleno emprego, ou seja, entre bem-estar social e trabalho. A função do SPPS continuava sendo compensar os indivíduos pela perda temporária de sua capacidade de auferir renda e/ou de cobrir despesas extraordinárias associadas ao ciclo de vida.

Contudo, o Plano Beveridge se diferenciava pela defesa da universalização de benefícios e serviços sociais, a despeito da situação laboral dos indivíduos, e pelo estabelecimento de pensões de valor fixo e uniforme. O direito às prestações sociais não decorria das contribuições feitas ao sistema, mas da condição de pertencimento à comunidade política. Beveridge também introduziu a idéia de um “mínimo nacional” para substituir a noção de “carência absoluta” dos sistemas tradicionais de assistência pública. Com isso, ele aboliu as exigências de comprovação de carência por parte dos requerentes. Apesar de ser financiado pelas contribuições de empregados, empregadores e do Estado, o sistema beveridgiano de seguro social requeria significativo aporte de recursos fiscais (FARIA, op. cit., p. 52; BARBA SOLANO, 2004, p. 11)

A política social beveridgiana é um dos pilares do *Estado de Bem-Estar Social* (EBES) moderno, ao lado da política econômica keynesiana (KEYNES, 1936). O EBES corresponde ao padrão de proteção social que emerge na Europa do pós-guerras e se mantém hegemônico até o final dos anos 1970. As vertentes que o identificam com uma etapa específica de desenvolvimento do capitalismo sustentam que a expansão do emprego, a incorporação de parte dos ganhos de produtividade pelos salários, o crescimento do consumo de massas e o aumento da capacidade administrativa do Estado teriam sido as principais condições para o surgimento dessa forma histórica de SPPS. Isso explica porque alguns autores salientam o papel central do trabalho na definição e satisfação dos direitos das pessoas no contexto do EBES (FONSECA, 2006a).

Segundo Mello (1996), o EBES se caracteriza pela extensão do papel de proteção social do Estado por meio de dois processos: a ampliação das categorias de risco e necessidade cobertas e a inclusão de novos grupos sociais (como trabalhadores rurais, domésticas e donas de casa) entre os potenciais beneficiários do sistema. Além disso, teria havido uma mudança significativa no “conteúdo de classe do EBES” quando as políticas sociais passaram a atender as classes médias em expansão. Para Mello, com a incorporação desses segmentos, os SPPS deixaram de se voltar apenas aos mais destituídos, o que

significou uma ampliação considerável do apoio político para esses arranjos em diversos países europeus⁶.

O Plano Beveridge também surtiu grande impacto no mundo acadêmico, particularmente no que refere às tipologias de EBES e às teorias que buscam explicar a evolução, o desenvolvimento e a crise dessa forma histórica de proteção social. Essas tipologias e teorias variam de acordo com o peso que atribuem a variáveis econômicas, políticas ou institucionais, ou com seu grau de afinidade com correntes de pensamento, como o *pluralismo*, o *marxismo* e o *funcionalismo*⁷. As classificações do EBES também se diferenciam por seu caráter analítico-descritivo e/ou teórico-interpretativo (VIANA e LEVCOVITZ, op. cit.)

Outra forma de sistematização das teorias sobre a origem e a evolução do EBES é a que se segue: (i) *teoria evolucionista* ou *teoria da cidadania* (Marshall, 1950); *perspectiva dos serviços sociais* (Titmuss, 1974); *teoria da lógica da industrialização* ou *teoria da convergência* (Wilenski, 1975); *teoria dos recursos de poder* ou *paradigma social-democrata* (Esping-Andersen, 1990); *abordagens neomarxistas* (Offe, 1984; O'Connor, 1973; Gough, 1979); e *abordagens neoinstitucionalistas* (Flora, 1986; Pierson, 1996; Skocpol, 1992)⁸. Girotti (op. cit.) prefere classificar tais teorias com base no tipo de argumento explicativo e de metodologia de análise que empregam. Com base nesses critérios, ele identifica o *modelo de cobertura* de Ferrera (1993), o *modelo centrado no Estado* dos neoinstitucionalistas, o *modelo de compartilhamento de risco* de Baldwin (1990) e o *modelo de desmercantilização* de Esping-Andersen (1990). Dadas as limitações deste trabalho, serão feitos breves comentários apenas sobre a teoria da cidadania, de Marshall, e as tipologias de EBES, de Titmuss e de Esping-Andersen. A parte final da seção menciona as perspectivas sobre a crise e o futuro do EBE no mundo ocidental.

⁶ Mello (op. cit.) também associa ao EBES a expansão das políticas de atenção à saúde em termos do volume de gastos e a disseminação da visão da aposentadoria como prêmio para a vida laboral.

⁷ A variante funcionalista explica o surgimento dos SPPS devido à incapacidade das instituições sociais de atender aos riscos e suprir as necessidades crescentes no contexto da expansão do capitalismo industrial, da urbanização e da pauperização em massa (*nova pobreza*). As variantes políticas salientam a tensão entre democracia e capitalismo industrial, ou seja, entre a igualdade jurídica e política e a desigualdade na distribuição dos recursos sociais. Grande parte da literatura salienta que a ampliação sem precedentes da escala da insegurança social naquele contexto foi responsável pela entrada da questão social na agenda pública e de governo (FARIA, 1998).

⁸ Sistematização baseada em Mirshra (1977) e Faria (op. cit.).

1.2.1 Estado de Bem-Estar Social e Cidadania segundo Marshall

Na formulação clássica de Marshall (1950), o conceito de *cidadania* corresponde ao *status* de pertencimento do indivíduo à comunidade política que lhe dá acesso a um conjunto de direitos e deveres, liberdades e restrições, poderes e responsabilidades. A cidadania pode ser analisada em sua dimensão jurídica, histórica e institucional. A dimensão jurídica se refere aos *direitos civis, políticos e sociais*, relacionados, respectivamente, à liberdade individual, à participação no poder político e à participação na herança social, isto é, aos bens materiais e imateriais produzidos pela coletividade. A dimensão histórica se refere ao processo de construção da cidadania em determinadas sociedades e épocas, e a dimensão institucional às instituições e práticas estatais que materializam os direitos de cidadania (INDES, 2002).

O conceito de cidadania se relaciona à visão predominante sobre valores, como equidade/justiça distributiva e igualdade (FLEURY, 1999). O acesso aos direitos de cidadania define os parâmetros de inclusão e exclusão de indivíduos e segmentos da população da vida social e política. A garantia de direitos sociais, por exemplo, assegura aos cidadãos um nível de bem-estar que lhes permita “viver a vida de um ser civilizado, de acordo com os padrões da comunidade” (MARSHALL, op. cit.). Na prática, isso implica atribuir ao Estado o compromisso de prover algum nível de segurança material pelo menos à parte mais desprivilegiada da população.

De acordo com Faria (op. cit.), a teoria da cidadania de Marshall se aproxima da teoria da lógica da industrialização de Wilenski (op. cit.). Em estudos menos conhecidos, como *Social Policy* (1965), Marshall teria ressaltado que o surgimento e a expansão do EBES fariam parte de um processo de evolução das sociedades, no sentido de se adaptarem aos requisitos da industrialização⁹. Uma evidência disso seria a aparente convergência dos sistemas de proteção social europeus, nos anos 1920 e 1930, no que se refere à natureza e a extensão das responsabilidades governamentais quanto ao bem-estar do povo. Tal convergência diria respeito aos critérios de seleção de beneficiários, aos tipos de riscos cobertos, às

⁹ Segundo Faria (op. cit.), nos estudos mais conhecidos de Marshall, como *Citizenship and social class* e *Class, citizenship and social development*, o EBES é apresentado como resultado da progressiva extensão dos direitos individuais.

características administrativas dos SPPS e à crença de que política social deveria viabilizar algum nível de distribuição de renda (FARIA, op. cit., p. 42-43; ARRETCHE, 1995, p. 11).

Repetto e Molina (2002) salientam que os desafios para a expansão da cidadania no mundo contemporâneo são enormes, devido à globalização das relações econômicas, à perda da centralidade do trabalho como categoria organizadora das relações econômicas e sociais, à erosão dos valores solidários e à deterioração do espaço público, que resultam em um processo de individualização da pobreza e do risco. Além disso, para os autores, o conceito de cidadania envolve vários paradoxos: a noção de “igualdade diferenciada” (a aplicação diferencial de direitos a grupos distintos); a associação do conteúdo da cidadania ao consumo de bens públicos (que neutralizaria seu potencial “emancipatório”); a tensão entre o viés individualista dos direitos civis e o viés coletivista dos direitos sociais, e a coexistência da igualdade formal e da exclusão baseada na diferença (INDES, 2002).

Por outro lado, há autores que alegam que conceito de cidadania reúne direitos hierarquicamente distintos. Na opinião de Gordon (2003), os direitos sociais são “particulares e seletivos”, razão pela qual não estariam no mesmo patamar dos direitos civis e políticos, que são universais. Além disso, os direitos sociais seriam “direitos de provisão”, pois se referem às “condições contingentes de participação na comunidade nacional”. Não haveria consenso sobre o tipo nem o nível de bens e serviços aos quais os cidadãos teriam direito. Portanto, a materialização dos direitos sociais teria requisitos econômicos, políticos, administrativos e culturais, ou seja, dependeria do bom funcionamento do mercado, de decisões político-administrativas e da visão conjuntural da sociedade sobre o conteúdo dos direitos sociais.

1.2.2 As tipologias “clássicas” do EBES: Titmuss e Esping-Andersen

As tipologias mais conhecidas de EBES são a de Titmuss (1958; 1974), modificada por Áscoli (1984), e a de Esping-Andersen (1990). Titmuss distingue os modelos de proteção social de acordo com o peso relativo da família, do mercado e do Estado na provisão de bem-estar. No *modelo residual* (*The Residual Welfare Model*), o Estado intervém *a posteriori* e de forma temporária e seletiva, quando as necessidades individuais e familiares não são atendidas por meio da família e/ou do mercado. No *modelo de desempenho profissional e corporativo* (*The Industrial Achievement Performance Model*), o Estado tem papel

complementar ao das instituições de mercado na provisão do bem-estar, pois o atendimento das necessidades individuais depende do trabalho, do mérito e do desempenho de cada um. Finalmente, no *modelo institucional e redistributivo* (*The Redistributive Model*), as instituições públicas assumem papel central na provisão de bem-estar, por meio de benefícios e serviços gratuitos estendidos a todos os cidadãos e considerados direitos sociais¹⁰.

A tipologia de Esping-Andersen (op. cit.) se baseia no conceito de *Regime de Bem-Estar* (RBE), que se refere às sociedades capitalistas industrializadas do século XX¹¹. Esses padrões variariam em função da interação entre Estado, mercado e família na “provisão e distribuição combinada e interdependente de bem-estar”. Cada uma dessas instituições sociais (família, mercado e Estado) empregaria critérios distributivos distintos, respectivamente: reciprocidade, poder de compra e solidariedade via transferências fiscais. Os RBE também se distinguiriam quanto aos arranjos e ao tipo de estratificação social que produzem¹².

Os *três mundos do capitalismo de bem-estar* de Esping-Andersen (op. cit.) correspondem aos regimes de bem-estar *liberal ou residual, conservador ou corporativo e institucional ou social-democrata*. Essa tipologia se baseia na análise dos esquemas de proteção social que surgiram no século XIX e XX, nos países anglo-saxões (regime liberal), na Europa Ocidental Continental (regime conservador), na Inglaterra e nos países escandinavos (regime institucional ou social-democrata). No regime liberal, os direitos sociais se restringem à situação de pobreza, frequentemente atribuída a problemas individuais e não a questões estruturais ou sistêmicas. O principal mecanismo de provisão de bem-estar social é o mercado. As ações públicas visam principalmente colocar os protegidos em condições de se inserirem no mercado e de se responsabilizarem por seu próprio bem-estar. Este modelo confirma e reforça a estratificação social produzida pelo mercado, ou, nos termos de Esping-Andersen, tem “efeitos desmercantilizadores” mínimos¹³.

¹⁰ As fontes históricas dos modelos de Titmuss seriam, respectivamente: a experiência norte-americana (modelo residual), as políticas bismarckianas (modelo de produtividade e desempenho industrial) e o legado de Beveridge (modelo redistributivo institucional) (FARIA, op. cit., p. 54-55).

¹¹ O conceito de RBE busca superar a associação entre políticas sociais e EBES, agregando outras dimensões de análise, como o emprego, salários, política macroeconômica etc. O objetivo de Esping-Andersen era “sociologizar” o estudo do EBES (FARIA, op. cit., p. 57).

¹² Para Esping-Andersen “o EBES não é somente um mecanismo que intervém e possivelmente corrige a estrutura de desigualdades; constitui, em si mesmo, um sistema de estratificação. É uma força ativa na ordenação das relações sociais.” (1990, p. 23).

¹³ O conceito de desmercantilização se refere à possibilidade dos indivíduos e famílias “manterem um padrão de vida aceitável independentemente da participação no mercado. Na história das políticas sociais, os conflitos

No regime conservador ou corporativo, o campo do social é delimitado pelo emprego formal. A provisão de bem-estar é feita por meio de um sistema de seguro social de base contributiva. Quem está desempregado, quem não pertence a grupos organizados ou quem não pode pagar as contribuições do seguro social, fica desprotegido, contando apenas, nessas circunstâncias, com o amparo oferecido pelo Estado (ou pela filantropia privada). O Estado desempenha papel fundamental na estruturação desse tipo de regime, tendo sido recorrentemente acusado de utilizá-lo para fins de controle e legitimação política. O regime conservador ou corporativo sanciona a estratificação social produzida pelo mercado e reforça o *modelo familiarista* ou *familista* de bem-estar, baseado na inserção do homem adulto provedor no mercado de trabalho¹⁴.

No regime institucional ou social-democrata, o campo do social coincide com a comunidade política nacional. A provisão universal de bem-estar é responsabilidade pública, o que implica a socialização dos riscos sociais e individuais, e a criação de um aparato burocrático para produzir e distribuir bens e serviços geradores de bem-estar. Esse modelo reconhece o direito dos indivíduos a um nível mínimo de bem-estar, a despeito da etapa do ciclo de vida, das condições de saúde, ou da situação laboral em que se encontrem. Baseado no princípio da *seguridade social*, o regime institucional dispensa a comprovação da necessidade perante agentes públicos, pois busca modificar a estratificação social e tornar o bem-estar individual menos dependente da inserção e do desempenho no mercado de trabalho.

A tipologia de Esping-Andersen pode ser considerada uma reelaboração do modelo de Titmuss mas que se diferencia dele por enfatizar a “história das coalizões políticas de classe como causa mais decisiva da variação dos EBES.” (ESPING-ANDERSEN, op. cit., p. 1). No entanto, para Faria, Esping-Andersen também se distingue de Titmuss, porque, em suas obras, “a relação entre a força política da esquerda e o gasto social aparece mediada pela influência dos arranjos institucionais”. Esping-Andersen também teria o mérito de não analisar apenas o nível de gasto social, atentando para o impacto redistributivo desses dispêndios. Por isso, Faria considera injustas as críticas que acusam Esping-Andersen de propor uma

geralmente se travaram em torno do nível permissível ao indivíduo de isenção do mercado, isto é, da capacidade, do alcance e da qualidade dos serviços sociais. Quando o trabalho está mais perto da livre escolha do que da necessidade, a desmercantilização pode significar desproletarização.”(ESPING-ANDERSEN, op. cit., p. 37).

¹⁴ Este modelo é denominado *breadwinner system* e consiste em uma família biparental, com filhos, pai provedor e mãe “cuidadora”. Os homens adultos são titulares de direitos adquiridos por meio do emprego formal, cabendo às mulheres responder pelo “trabalho reprodutivo” no espaço doméstico. Apesar das transformações da família nas últimas décadas, os modelos de proteção social latino-americanos continuam a ter uma orientação marcadamente “familista”. A esse respeito, ver Sunkel (2006).

interpretação unilinear da expansão do EBES com base na ascensão política do movimento operário (op. cit., p. 56)¹⁵.

Em suma, a partir das contribuições de Titmuss e Esping-Andersen, a literatura identifica três “tipos ideais” de proteção social: *assistência social*, *seguro social* e *seguridade social*. Cada um deles corresponderia a modalidades de ação estatal ou a padrões de entrega de bens e serviços predominantes em um ou mais setores do Estado, em determinado período. O padrão da assistência social caracteriza-se pelo caráter residual, focalizado e seletivo; o padrão do seguro social, pelo caráter complementar, segmentado e hierarquizado, e o padrão da seguridade social, pelo caráter amplo e universal.

1.2.3 A crise do EBES e perspectivas atuais da proteção social

Os estudos sobre a crise e a reforma do EBES, realizados desde os anos 1990, seguem duas linhas: *economia política* (Ferrera, 1993; Rosanvallon, 1995; Castel, 1995) e *política-ideológica* (Esping-Andersen, 1996; Pierson, 2001). A primeira linha atribui a crise dos modelos de proteção social do pós-guerras às “transformações tecnológicas, produtivas e financeiras do capitalismo avançado”, como a “integração internacional dos mercados de bens, serviços e capital” (FERRERA, op. cit.). Essas mudanças estruturais teriam provocado a crise da *sociedade do trabalho*, levando à ruptura de um dos supostos básico do EBES, o acesso do chefe da família a um emprego estável¹⁶. Além disso, os autores dessa linha identificam alterações importantes na morfologia das democracias industrializadas contemporâneas, no que se refere à estrutura demográfica (envelhecimento da população e a queda da natalidade), à crise dos modelos familiares tradicionais e à “perda da homogeneidade racial e étnica da comunidade nacional”¹⁷, levando à erosão da solidariedade entre a população economicamente ativa e inativa (ROSANVALLON, op. cit., CASTEL, op. cit.).

¹⁵ Como a de Ferrera (op. cit.), que salienta a importância da capacidade e autonomia do aparelho burocrático para os EBES.

¹⁶ Os supostos econômicos do EBES, o crescimento econômico e o pleno emprego teriam se erodido nos anos 1970 e 1980. O desemprego estrutural, o aumento da desigualdade de salários e a informalização e precarização do emprego teriam colocado em xeque a sociedade do trabalho (McFATE, 1995b).

¹⁷ “In short, as societies become culturally diverse and less racial homogeneous, and as the poor become more culturally and racially distinct from the nonpoor, support for universalism and redistributive welfare state programs seems to waiver” (McFATE, 1995, p. 15)

Para Rosanvallon, nos anos 1970 e 1980, o EBES passou por uma crise de financiamento e uma crise técnico-organizacional. A crise dos anos 1990, por outro lado, teve caráter filosófico, pois se relacionava à transformação das situações de risco social em situações de privação permanente (devido ao desemprego estrutural, às novas formas de pobreza, aos problemas ambientais globais, às novas doenças, à escalada da violência etc.). A ampliação do conhecimento sobre esses riscos permanentes dificulta a criação de redes de solidariedade. O “véu da ignorância” do contrato social rawlsiano (Rawls, 1971) teria se rompido, eliminando os incentivos para que as pessoas compartilhem os custos do enfrentamento dos riscos sociais. Para o autor, isso significa que os princípios organizadores da solidariedade e dos direitos sociais estariam em jogo¹⁸.

A outra linha de estudos enfatiza a dimensão político-ideológica. Segundo Pierson (op. cit.), a crise do EBES se deve à “nova configuração da política no domínio social”. O consenso social-democrata, baseado no pleno emprego e na força dos sindicatos, teria sido substituído pelo consenso neoliberal, baseado no retorno à disciplina do mercado e na mobilização liberal e conservadora. A ordem seria reduzir o gasto público, restringir direitos sociais e reafirmar a responsabilidade individual e familiar pela provisão de bem-estar. O resultado teria sido a “remercantilização/refamiliarização”¹⁹ da proteção social, rompendo com o modelo universalista vigente²⁰.

Os especialistas concordam que os antigos modelos de proteção social sofreram abalos permanentes, e que novos modelos ainda não surgiram (FERRERA, op. cit.; McFATE et al., 1995; HECLO, op. cit.). Contudo, já seria possível identificar algumas tendências. Para Esping-Andersen (2002), o futuro do EBES está ligado a três matrizes político-ideológicas e suas visões da “boa sociedade”: o *liberalismo*, a *social-democracia* e a *democracia-cristã*. Segundo o autor, os “novos” social-democratas (a “Terceira Via”) têm mais chances de

¹⁸ Hecló (1995a) também enfatiza a dimensão moral da crise do EBES, que teria a ver com o enfraquecimento da idéia de “cidadania social inclusiva”, forjada no pós-guerras. Para o autor, padrões sociais vigentes nas sociedades contemporâneas, como a busca da segurança individual e da equalização de oportunidades, seriam incompatíveis com os requisitos da inclusão social, como as noções de compartilhamento de riscos, de solidariedade e bem-comum. Além disso, o próprio “sucesso” do EBES teria contribuído para minar a cidadania social ao “criar uma estrutura burocrática de bem-estar dependente do dever impessoal de pagar impostos para custear os programas sociais”. Esse seria um contexto favorável à disseminação da “indiferença pública diante da necessidade e da omissão diante da crescente marginalização social.”

¹⁹ “Des-familiarizar” a política social significa coletivizar o peso e as responsabilidades da carga familiar, condição prévia para as mulheres que buscam harmonizar trabalho e maternidade (Orloff, 1993).

²⁰ Esping-Andersen (1996) sustenta que os dois modelos, o universalista e o ocupacional, teriam sofrido reveses a partir dos anos 1970, período do “estado social sem trabalho” (p. 266).

influenciar os rumos da proteção social na Europa, porque absorveram a parte mais popular da agenda neoliberal de reforma do EBES: as noções de responsabilidade individual e de eficiência na provisão pública de bens e serviços. A Terceira Via defende um regime de bem-estar que “crie mais mercado para a classe média” e capacite o cidadão a satisfazer suas necessidades de forma autônoma. Em contraste, os social-democratas escandinavos continuam defendendo um regime de bem-estar “desmercantilizador”, e os democratas-cristãos, um regime apoiado na família e no mercado, com forte regulação estatal.

Para Heclo (1995a), a tendência do ciclo político não será de reformas progressistas, dada a descrença na capacidade dos programas governamentais de produzir mudanças sociais, resultante da retórica conservadora e de experiências concretas. Além disso, haveria grande resistência a formas paternalistas de atuação estatal em um contexto de forte “segregação social” e “ausência de vontade moral da comunidade”. As sociedades ocidentais estariam enfrentando dificuldades na definição dos novos termos da inclusão social, que, no entanto, continuaria a ser uma aspiração presente, como evidenciado pelo “*revival* progressista”²¹, caracterizado por críticas à hegemonia do mercado e à inação dos governos. Para Ferrera (op. cit.), a tendência é o surgimento de “formas de solidariedade social mais seletivas”, orientadas pelo princípio do “universalismo brando” ou “sustentável”, cujas características seriam níveis nacionais mínimos de provisão de bens e serviços, o compartilhamento do ônus financeiro do sistema de bem-estar entre Estado e sociedade e políticas de estímulo às responsabilidades e ao mérito individual.

1.3 Modelos de Proteção Social na América Latina e Caribe: tipologias, caracterização e tendências

Há várias tipologias dos modelos de proteção social na América Latina e Caribe, dentre as quais se destacam a classificação histórica de Mesa-Lago (2006), a classificação com base no nível de gasto da *Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe* (CEPAL, 2002) e a classificação com base nos efeitos redistributivos do gasto social de Filgueira (1998). Mesa-Lago distingue os países *pioneiros*, *intermediários* ou *tardios*, no que se refere à

²¹ Esping-Andersen (op. cit.) associa esse *revival* progressista às propostas de harmonizar a produção de riqueza e a distribuição do bem-estar, que variariam de acordo com o grau de transcendência do mercado de trabalho e o direcionamento a alguns grupos ou a todos. Dentre elas, ele cita os fundos salariais, as iniciativas de integração ou reintegração ao mercado de trabalho e a renegociação cultural do significado do trabalho, por meio de programas de renda mínima, em suas variantes conservadora (imposto de renda negativo) e progressista (renda de cidadania). A esse respeito, ver o capítulo 4.

implantação de *Sistemas Públicos de Proteção Social* (SPPS), e considera como indicadores de maturidade institucional desses sistemas o grau de cobertura alcançado e a relação que estabelecem com os modelos de desenvolvimento vigentes em cada contexto.

Argentina, Brasil, Chile, Cuba e Uruguai fariam parte do grupo dos *pioneiros*, que iniciaram a construção dos SPPS, a partir dos anos 1920, para atender às demandas dos trabalhadores industriais urbanos. Esses países teriam chegado aos anos 1980 com SPPS com coberturas populacionais elevadas em relação ao restante da região. Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Panamá, Peru e Venezuela integrariam o grupo dos países *intermediários*, onde os SPPS foram instituídos, a partir dos anos 1940, por influência do *Plano Beveridge*. A cobertura populacional desses sistemas seria mediana, apesar do nível considerável de gastos com proteção social. El Salvador, Nicarágua, Guatemala, Haiti, Honduras e República Dominicana seriam os países *tardios*, com SPPS caracterizados por baixa cobertura populacional, alto grau de centralização e baixo nível de institucionalização (MESA-LAGO, op. cit.)

A CEPAL (op. cit.) classifica os sistemas de proteção social dos países latino-americanos de acordo com o nível do gasto público com educação, saúde, habitação e seguridade social. Os países com níveis superiores de gasto social²² são: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, México e Uruguai; os países com níveis intermediários de gasto social, Colômbia, Equador e Venezuela; e os países com níveis inferiores de gasto social, Bolívia, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai e Peru. A classificação de Filgueira (op. cit.) leva em conta o efeito redistributivo do gasto social, buscando identificar *como* e não apenas *quanto* se gasta com a área. Há três categorias de acordo com esses critérios: *universalismo estratificado*, *regimes duais* e *regimes excludentes*. A primeira abrange países com SPPS que cobrem quase toda a população, mas que apresentam benefícios estratificados de acordo com interesses corporativos (Argentina, Chile e Uruguai). A segunda categoria abrange países com SPPS segmentados e fragmentados, que protegem cerca da metade da população, restando aos segmentos não cobertos “a assistência pública de viés clientelista e patrimonialista” (Brasil e México). Finalmente, a categoria dos regimes excludentes abrange países com SPPS com baixos níveis de

²² A CEPAL (op. cit.) situa no nível superior países que, em 1998, tinham gastos sociais per capita superiores a US \$ 400. No nível intermediário estariam os países com gastos entre US\$ 200 e US \$ 400, e, no nível inferior, os países com gastos inferiores a US\$ 200.

cobertura populacional e alta incidência de clientelismo e patrimonialismo (Bolívia, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua)²³.

As classificações apresentadas mostram que os SPPS latino-americanos diferem em termos de nível de gasto social, desenvolvimento dos sistemas de entrega de bens e prestação de serviços, graus de maturidade institucional e tendências da cobertura, entre outros aspectos. Essa heterogeneidade tem pelo menos duas implicações importantes: a impropriedade de tratar a América Latina como um todo, e a dificuldade de conceituar os modelos de proteção social da região (BARBA SOLANO, 2004). Costuma-se comparar o modelo de proteção social latino-americano ao modelo conservador/corporativo europeu. Afirma-se ainda que, após a reforma social dos anos 1980 e 1990, ele teria se aproximado do modelo residual anglo-saxão. Para Barba Solano (op. cit.), as tipologias de *Regimes de Bem-Estar* (RBE) das economias desenvolvidas não podem ser diretamente aplicadas à realidade latino-americana. Como salientado por boa parte da literatura, os países da América Latina não teriam construído um *Estado de Bem-Estar Social* (EBES) propriamente dito; em muitos deles nem mesmo a democracia e os direitos civis, políticos e sociais teriam sido materializados. Além disso, os níveis relativamente baixos de industrialização e renda e as características do mercado de trabalho não teriam favorecido o surgimento de uma *sociedade salarial* comparável à dos países europeus.

Até os anos 1980, a paradigma de proteção social latino-americano tinha as seguintes características: hegemonia do modelo de *seguro social*, baseado no emprego formal e no modelo tradicional de família; baixa cobertura populacional devido à exclusão dos setores não vinculados à economia formal; predomínio do clientelismo em detrimento da cidadania social; associação de benefícios a contribuições prévias; baixa qualidade da provisão de benefícios e serviços, fragmentação em setores de atuação estatal; estruturas e modelos de gestão centralizados; baixa permeabilidade à participação social; financiamento via contribuições de empregadores e empregados, e gasto social deficitário e regressivo (REPETTO e MOLINA, op. cit.; BARBA SOLANO, op. cit.).

²³ Repetto e Molina (2002) identificam, ainda, outra categoria para os casos da Costa Rica e Cuba: o “*universalismo puro*”. Além disso, os autores indagam porque países com níveis relativamente altos de gasto social, como o Brasil e o México, construíram regimes duais de proteção social.

Segundo Fonseca (2006a), o modelo dual de proteção social latino-americano, baseado no seguro social de tipo corporativo e na “proteção pública, caritativa e filantrópica” para os não-segurados, teria se expandido até o final dos anos 1970. Esse modelo garantia três tipos básicos de prestações sociais: assistência individual e curativa à saúde em nível básico (geralmente restrita ao grupo materno-infantil), aposentadorias e pensões, e benefícios por acidentes de trabalho. Apenas alguns países, como Brasil, México e Venezuela, garantiam também o benefício do seguro-desemprego. Para a autora, o modelo latino-americano se caracteriza por seu caráter fortemente protetor, mas não redistributivo, na medida em que mantém as posições da sociedade salarial.

Os sistemas de proteção social dos países latino-americanos sofreram transformações significativas após a crise dos anos 1980, principalmente sob a influência da *agenda de reformas estruturais* disseminada na região por diversos organismos internacionais. Tal agenda baseava-se na privatização de empresas e serviços públicos; na liberalização do comércio; na flexibilização dos mercados de trabalho e financeiro, e na austeridade macroeconômica e fiscal²⁴. A reestruturação dos SPPS latino-americanos, já seriamente afetados pelos custos sociais da própria crise, seguiria as seguintes diretrizes: *privatização, descentralização, capitalização e focalização* (SILVA e SILVA, 2004).

Boa parte da literatura associa as reformas estruturais dos anos 1980 à ascensão do “consenso neoliberal” e da *abordagem da sociedade ativa* que, segundo McFate (1995c), foi uma das principais referências para a reformulação das políticas assistenciais e do mercado de trabalho. A prioridade passa a ser o treinamento, a colocação e a reabilitação de desempregados, inativos e beneficiários de programas de bem-estar, com o objetivo de romper ciclos de dependência, reduzir a desigualdade no acesso a empregos e reintegrar as pessoas nas atividades econômicas (OECD, 1990, p. 7). Paradoxalmente, direcionou-se o foco para a mobilização da oferta de trabalho em um contexto de “dramático declínio na demanda por trabalho nas democracias ocidentais.” Por outro lado, a assistência social foi acusada de elevar os custos sociais do trabalho e dificultar a adaptação das pessoas às mudanças econômicas (McFATE, 1995a, p. 631).

²⁴ O célebre “Consenso de Washington” defendia o capitalismo de livre-mercado, políticas macroeconômicas prudentes e abertura comercial. Para isso, recomendava reformas estruturais para corrigir os desequilíbrios fiscais e externos; privatizar os bens e serviços públicos; liberalizar o comércio; desregular o mercado trabalhista e financeiro, e reformar os sistemas tributários e previdenciário (BARBA SOLANO, op. cit.).

Há duas vertentes na literatura, no que se refere ao impacto da agenda de reforma econômica e social sobre os modelos de proteção social latino-americanos: a que considera que, apesar da heterogeneidade da região, tal agenda teria produzido resultados similares em países distintos²⁵, e a vertente que salienta a heterogeneidade dos processos de estabilização, ajuste e reforma social²⁶. Para Barba Solano (op. cit.), a agenda de reforma social dos países latino-americanos foi gradualmente definida a partir das recomendações do *Banco Mundial* (BM) e do *Banco Interamericano de Desenvolvimento* (BID) para o enfrentamento da pobreza sem colocar em risco o livre funcionamento do mercado. Essa agenda foi a principal referência para o estabelecimento do novo paradigma de bem-estar da região, que o autor considera o novo centro de confluência discursiva e prática desses países.

As características desse paradigma recém-criado seriam: *caráter regional-deslocalizado*, devido à influência de organismos internacionais e atores globais no financiamento, formulação e avaliação das iniciativas de proteção social; *enfoque residual*, manifesto na visão do mercado como protagonista da provisão de bem-estar; subordinação da política social à disciplina fiscal e orçamentária; *focalização* da política social nos mais pobres; investimento em *capital humano*²⁷ para viabilizar a incorporação dos indivíduos ao mercado de trabalho; redução da questão social aos temas da pobreza extrema, às *necessidades básicas* insatisfeitas e à vulnerabilidade social; conversão dos indivíduos mais pobres nos únicos referentes da política social²⁸; tendência de descentralização dos gastos, e investimento em infra-estrutura social para dotar a população de serviços básicos e criar empregos temporários. Grande parte da literatura sustenta que o novo paradigma inaugurou nos países latino-americanos a era dos “sistemas de proteção social para os pobres”, cujo

²⁵ Segundo Barba Solano (op. cit.), “parecería haver consenso tanto sobre la necesidad de reemplazar el viejo modelo estatista de industrialización orientada al mercado interno, por otro modelo de mercado, esta vez orientado a las exportaciones; como el longevo paradigma de bienestar regional por un paradigma residual y deslocalizado, cuyo eje son las grandes instituciones financieras internacionales”.

²⁶ Segundo Barba Solano (op. cit.), essa heterogeneidade estaria relacionada a aspectos como “el momento cuando fueron iniciadas las reformas, sus ritmos, sus alcances, los años de crisis, corrección, estancamiento, continuidad o el estado actual de las mismas, los estilos de crecimiento y las estrategias de empleo asumidas”.

²⁷ De acordo com a teoria econômica tradicional, a desigualdade se deve a diferenças de produtividade entre os indivíduos; segundo a *teoria do capital humano* (Becker, 1964) tais diferenças resultam de características individuais e de níveis diversos de investimento em capital humano. O postulado central desta teoria é que o desenvolvimento do capital humano depende, fundamentalmente, da redução dos diferenciais de educação entre os indivíduos, que permitiria a redução intergeracional da desigualdade, caso se cumpra a expectativa de inserção dos mais educados no mercado de trabalho em condições melhores do que as dos não educados (CONSTANZI, 2005).

²⁸ Essa tendência resultaria da exclusão discursiva do restante da população, diluída na categoria difusa da “não pobreza extrema.” (BARBA SOLANO, op. cit.)

número aumentara assustadoramente em virtude da crise e dos programas de ajuste estrutural²⁹.

Concretamente, a agenda reformista tinha como alvo os sistemas de seguro social, criticados por sua ineficiência administrativa e caráter regressivo, e os sistemas de assistência social, criticados por “vícios tradicionais”, como clientelismo e patrimonialismo, e por tirar a motivação das pessoas para o trabalho. Nesse contexto, recomendava-se a criação de *redes de segurança de renda (income support safety nets)* ou *Redes Mínimas de Proteção Social (RMPS)*, com o objetivo de diminuir a vulnerabilidade dos mais pobres aos ciclos econômicos e catástrofes naturais e pessoais, além de evitar que as famílias adotassem estratégias subótimas em termos de desenvolvimento humano, como o trabalho infantil.

As RMPS que surgiram na América Latina e no Caribe³⁰ eram constituídas principalmente por *Fundos de Emergência*, com foco no curto-prazo, e *Fundos de Investimento Social*, focados no longo-prazo ou permanentes. Esses fundos dispunham de recursos financeiros externos e operavam de forma paralela aos órgãos setoriais, o que teria contribuído para o aumento da fragmentação administrativa nos países em que foram criados. Esse tipo de iniciativa ainda faz parte das estratégias de combate à pobreza em diversos países da região, ao lado dos programas de transferência direta de renda (FONSECA, 2008).

Segundo Barba Solano (op. cit.), na América Latina, as RMPS assumiram uma grande variedade de formas. Nos regimes universalistas, nos quais o problema do desemprego é maior, predominaram políticas de reinserção laboral (*workfare*). Nos regimes duais, nos quais a pobreza é consideravelmente maior, predominaram as transferências de renda e os programas de desenvolvimento humano. Nos regimes excludentes, nos quais a pobreza é muito severa, predominaram os fundos de investimento social. Contudo, nos anos 1990,

²⁹ Repetto e Molina (op.cit) alertam, porém, que essa evolução não pode ser explicada apenas pela disseminação da agenda social dos organismos internacionais, pois seria preciso considerar a interação de um conjunto de “condicionantes da política social”, como “valores, lutas e enfrentamentos, processos de acumulação, aparato organizacional e conhecimentos e práticas”.

³⁰ De acordo con Hicks y Wodon (2001, p. 99-100), as características de uma RMPS seriam as seguintes: “*estar basada en un análisis acabado de quiénes tienden a verse más afectados por la crisis y qué clase de mecanismos utilizan normalmente para enfrentarlas; ofrecer una cobertura suficiente a la población a la que se desea llegar, especialmente a los grupos más vulnerables y excluidos; estar bien focalizada en los pobres; hallarse bajo la supervisión de instituciones bien constituidas; ser anticíclicas; ser sustentables desde el punto de vista fiscal; poder entregar beneficios con rapidez y lograr que la mayor parte posible de los costos se dirijan a incrementos netos del ingreso de los beneficiarios; complementar los programas sociales privados; reducirse proporcionalmente una vez que pasa la crisis*”.

difundiu-se a ideia de que as RMPS deveriam proporcionar a acumulação de ativos pelos mais pobres. A finalidade dos apoios monetários seria criar condições para que os indivíduos aproveitassem as oportunidades do mercado para resolver seus problemas sem a ajuda do governo.

McFate (1995a) acredita que esse processo transformou as RMPS em *trampolins* para ajudar os indivíduos aptos a retornar ao mercado de trabalho. O motivo dessa transformação seria a preocupação herdada dos anos 1980, com as “repercussões econômicas e sociais da ociosidade no longo prazo”. Sem a “disciplina do trabalho”, os indivíduos tenderiam a se alienar e/ou a adotar comportamentos antissociais. A autora salienta o paradoxo do fortalecimento da visão do trabalho como força de integração à sociedade em décadas marcadas pela crise do emprego, como as de 1980 e 1990. Para ela, nesse contexto, o “direito ao emprego poderia se tornar rapidamente uma obrigação de trabalhar”³¹. McFate salienta, ainda, que transformar redes de segurança em trampolins não é nada fácil:

Trampolins requerem redes de segurança fortes e flexíveis. Para voltar ao fluxo dominante, não se pode deixar o indivíduo cair muito perto do chão ou deixar que ele fique lá por muito tempo. O compromisso com a integração da força de trabalho deve ser acompanhado do compromisso da equidade de renda, ou pelo menos da criação de tetos de renda que salvem os sem-emprego de declínio financeiro severo. A degradação econômica não favorece a iniciativa. Exigências de trabalho não promovem uma ética de trabalho ou sentimentos de pertencimento. (McFATE, op. cit., p. 657).

1.4 Focalização, universalismo e proteção social na América Latina e Caribe

Segundo Filgueira (1998), a *focalização*, uma das principais diretrizes da reforma social na América Latina, não teve o mesmo impacto em países com regimes de proteção social distintos. Nos regimes universalistas, onde o desenvolvimento dos direitos universais em educação e saúde era maior, a estratégia de focalização teria resultado na garantia de acesso mínimo a direitos universais aos segmentos não cobertos pelos SPPS. Nos regimes duais e excludentes, a focalização resultou na retração da cidadania social, levando ao foco exclusivo na superação da pobreza. As constatações de Filgueira mostram que é preciso distinguir os *princípios* da reforma social da sua *tradução* em determinados países e conjunturas.

³¹ McFate salienta o conteúdo moral e político das propostas governamentais que tentam lidar com as novas formas de trabalho nos anos 1990. Segundo ela, as políticas sociais são determinadas pela nossa visão do tipo de sociedade em que queremos viver, e pelos grupos sociais que têm o poder de realizar tal visão (op. cit., p.658).

A heterogeneidade das experiências nacionais de reforma se relaciona às variações do discurso sobre universalismo e particularismo a partir dos anos 1990. Os efeitos mais notáveis dessas variações seriam a “instabilidade semântica” da noção de focalização, que significa coisas diferentes em contextos diferentes, e a proliferação recente de variantes do *universalismo*, princípio que ora se mistura com o particularismo, ora assume significado bastante distinto do original.

Segundo Fonseca (2008), nos anos 1980 o conceito de focalização se referia a ações de proteção social para amortecer o impacto da crise econômica e do ajuste estrutural, principalmente por meio das RMPS. Recomendava-se a concentração dos recursos na população mais pobre para compensar a perda de renda deste segmento, criar empregos e melhorar a infra-estrutura social. A intenção era mitigar os sintomas da pobreza, não combater suas causas. Em meados dos anos 1990, as críticas em relação à focalização motivaram uma mudança do significado desse conceito (Sojo, 2007)³². A proposta de *manejo social do risco* de Holzmann e Jorgensen (2000), do Banco Mundial, pretendia estabelecer um novo paradigma para as estratégias de redução da pobreza no mundo em desenvolvimento.

Partindo de um conceito de proteção social como “intervenções públicas para auxiliar pessoas, domicílios e comunidades a melhorar o manejo do risco e proporcionar apoio a quem se encontra em extrema pobreza”, os autores recomendam que os riscos naturais e sociais sejam enfrentados por meios das seguintes estratégias: *prevenção, mitigação e superação de eventos negativos*. Tais estratégias poderiam ser implementadas em níveis crescentes de formalidade (informal, de mercado e público) e consistir em intervenções no mercado de trabalho, na previdência social ou nas redes de proteção social. Para Holzmann e Jorgensen, o objetivo de tais redes, classificadas como *estratégias públicas de superação de riscos*, era capacitar os pobres para sair da pobreza ou ao menos para encontrar trabalho. Nesse sentido, elas se tornariam *investimentos*, e não apenas custos, pois buscariam atuar mais sobre as causas da pobreza do que sobre seus sintomas. Note-se a proximidade da visão dos autores com a noção de *trampolins* de McFate (1995a), citada anteriormente.

³² Kerstenetzky (2005) salienta que muitas dessas críticas tinham a ver com a “concepção de justiça de mercado”, que aceita as incertezas distributivas como dadas e assume que o Estado deve criar uma rede de proteção residual e dependente da eficiência econômica para atenuar situações-limite.

Atualmente, o conceito de focalização é empregado em diversos sentidos. Silva e Silva (2004, p. 13-14) distingue a *concepção neoliberal e conservadora* da focalização, que defende ações de proteção social compensatórias, insuficientes e descontínuas direcionadas para a extrema pobreza, e a *concepção progressista ou redistributivista* da focalização, que recomenda a discriminação positiva de grupos que demandam atenção especial, ou seja, o direcionamento de recursos e programas para grupos vulneráveis com o objetivo de resgatar sua dignidade e promover sua inclusão social. Para a autora, a segunda concepção, ao contrário da primeira, não se opõe à universalização dos direitos sociais, não nega a responsabilidade do Estado pela cobertura, qualidade, continuidade e suficiência dos serviços, não busca apenas mascarar a pobreza e não subordina a política social à política econômica.

Fonseca (2008) tem uma visão semelhante, mas prefere usar as expressões *concepção substitutiva* e *concepção complementar* de focalização. A primeira concepção corresponde à idéia de *progressividade*, segundo a qual os segmentos da população em situação mais precária devem ter prioridade de acesso às prestações sociais, e a segunda à idéia de *seletividade*, segundo a qual apenas esses segmentos devem ter acesso à proteção social estatal, restando aos demais a provisão de bem-estar por meio do mercado e/ou da família. A concepção substitutiva corresponderia ao receituário de reforma social dos anos 1980, mas não a concepção complementar, na qual as ações focalizadas complementam, e não substituem, as políticas universais³³. A autora acredita que a “focalização complementar” permite superar a oposição entre particularismo/seletivismo e universalismo:

No se trata, sin duda, de plantear una alternativa, una elección entre focalización o universalización. La focalización puede ser pensada en conjunto con políticas universales y como un compromiso con la equidad. Puede funcionar como un trampolín para garantizar que grupos específicos de la sociedad accedan a derechos formalmente iguales, pero extremadamente distantes en la vida real, en su efectiva realización como un servicio público. Dicho de otra manera, lejos de ser conflictivo, asignar más recursos para los más pobres es consistente con el principio de la universalidad y es esencial para la equidad.” (FONSECA, 2008, p. 14-15, grifos nossos)

³³ A autora cita o caso do Brasil como exemplo da implantação da “focalização complementar”. O país teria contrariado a tendência latino-americana, nos anos 1980, de “implantar políticas focalizadas nos mais pobres que significassem a ruptura com o princípio da solidariedade como noção estruturante da proteção social”. Ela atribui esse fato à superposição da agenda de reforma social com o processo de redemocratização do país, a partir de 1985. O princípio da seguridade social da Constituição de 1988 teria se materializado em leis para ampliação da cobertura, extensão dos direitos sociais e ruptura do vínculo entre contribuições/benefícios como princípio do SPPS brasileiro. Por isso, nos anos 1990, o debate sobre universalização *versus* focalização teria resultado na concepção da focalização como meio para alcançar direitos universais (FONSECA, op.cit, p. 7).

O trecho acima remete à discussão sobre o universalismo, termo que, em seu sentido original, é inconsistente com a eleição de segmentos populacionais como alvos privilegiados das prestações sociais. Na verdade, esse princípio foi proposto exatamente para tornar a cidadania, e não a necessidade, o principal critério para a identificação dos beneficiários das ações de proteção social. A intenção era expandir o alcance dos direitos sociais tanto em termos de benefícios e serviços, quanto em termos da cobertura dos SPPS, que deveriam atender inclusive a classe média.

Segundo Camargo (2003), a universalização pode ser entendida como “acesso mínimo aos serviços sociais indispensáveis à sobrevivência do cidadão” ou “universalização do total da oferta de serviços sociais disponíveis”. Para ele, dada a escassez de recursos orçamentários e a prioridade de combater a desigualdade e a pobreza, a estratégia de focalização seria a única aceitável por aumentar o volume de recursos apropriados pelos grupos de renda mais baixos. Camargo assume que o principal objetivo dos programas sociais é reduzir as assimetrias decorrentes economia de mercado, ou seja, igualar as oportunidades de acesso dos grupos mais pobres ao mercado de trabalho. Ele admite, no entanto, a necessidade de redes de proteção social para que os grupos mais pobres possam manter um padrão de vida adequado à sobrevivência em situações de perda de capacidade de trabalho.

Theodoro e Delgado (2003) alegam que Camargo “transfere o debate sobre políticas sociais da ótica do direito para a ótica do gasto social”. Camargo apresenta as políticas sociais como “escolhas públicas eficientes face à restrição absoluta”; Theodoro e Delgado negam que haja tal restrição e associam esse tipo de argumento à visão neoliberal do Estado mínimo dos anos 1990. Eles propõem o retorno ao princípio da seguridade social estabelecido pela Constituição Federal de 1988, baseado na noção de expansão gradual da cidadania e dos gastos sociais para todos os brasileiros. Sob a perspectiva universalista, as políticas inclusivas devem formar o núcleo da ação social do governo; os programas emergenciais devem ser, na melhor das hipóteses, complementares³⁴.

O debate entre os autores ilustra as variantes do universalismo: o *universalismo clássico*, o *universalismo focalizado* (ou *focalização universalista*) e o *universalismo básico*. O

³⁴ As *políticas inclusivas* garantem direitos sociais básicos estruturados no aparelho de Estado; os *programas estruturantes* garantem direitos que dependem das iniciativas dos governos, e os *programas emergenciais e excepcionais* são criados para lidar com situações imprevistas e grupos sociais excluídos (THEODORO e DELGADO, op. cit., p. 125-126)

universalismo clássico, defendido por Theodoro e Delgado, sustenta que a proteção social deve se expandir em termos de prestações e direitos até cobrir toda a população nacional. O universalismo focalizado e o universalismo básico são modificações dessa visão original que incorporam a tese da restrição de recursos orçamentários e o imperativo de tratar desigualmente os desiguais. O universalismo focalizado, defendido por Fonseca (2008) e Silva e Silva (2004), admite que os mais pobres devem ter prioridade nas ações de proteção social, que servem como trampolins para sua reinserção social futura. O universalismo básico, proposto por Filgueira et alli (2006), não propõe “dar o mínimo a todos os pobres”, como Camargo, mas dar o mínimo a todos os cidadãos:

El Universalismo Básico es una nueva orientación para las políticas sociales para América Latina. (...) La cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, asegurando el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad, que sean otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía, es decir, distanciándose del principio de selección de beneficiarios de servicios según prueba de recursos y de necesidad que predomina en la región, y buscando que éstos sean concebidos a la vez como derechos y como generadores de deberes. En ello, el Estado juega, en tanto garante de estas prestaciones, un papel determinante. El universalismo básico, si bien apunta a promover un conjunto de servicios de cobertura universal que cumplan con estándares de calidad para todos, lo propone para un conjunto limitado de prestaciones básicas que incluye las prestaciones esenciales de derecho universal, conjunto que variará con las posibilidades y definiciones propias de cada país. Se trata de una propuesta realista que entiende las limitaciones presupuestarias e institucionales de nuestra región”. (FILGUEIRAS et al., 2006, p. iii), grifos nossos.

O conceito de universalismo básico pode ser interpretado como uma tentativa de preservar a “parte boa” dos modelos de proteção social do período pós-guerras (o princípio da universalidade, o enfoque de direitos de cidadania e a exigência de qualidade das prestações sociais), no contexto econômico, político, social e ideológico herdado dos anos 1980 e 1990. Nos anos 2000, dadas as restrições orçamentárias e a ascensão social e política de atores críticos aos SPPS, o universalismo clássico teria deixado de ser viável. Por isso, o universalismo básico passa a ser apresentado como uma alternativa às RMPS.

No setor da saúde, essa variante é denominada *universalismo sustentável* ou *novo universalismo*, e defende a “entrega de cuidados básicos de alta qualidade, definidos principalmente pelo critério do custo-efetividade, para todos, em vez de todos os tipos de cuidados para toda a população, ou apenas os cuidados mais simples e básicos para os

pobres.” (OMS, 2000)³⁵. A posição da *Organização Panamericana de Assistência à Saúde* (OPAS) se aproxima mais do universalismo clássico, ao defender políticas públicas universais na área de saúde, de provisão pública ou privada, além da extensão da proteção em saúde em termos de serviços e grupos populacionais cobertos. Para a OPAS, a proteção em saúde não deve ser vinculada ao tema da insuficiência de renda, apesar de se admitir a necessidade de políticas focalizadas para combate à exclusão nessa área.

1.5 O Modelo dos Programas de Transferência de Renda Condicionada

Para Fonseca (2006), os PTRC descendem diretamente dos programas europeus de *Renda Mínima* (PRM) dos anos 1930, cujo propósito era assegurar renda às famílias pobres que não contassem com nenhum outro tipo de proteção social. Apesar de não terem caráter contributivo, tais programas se diferenciavam das ações de assistência por fazer parte de uma rede de proteção cujo papel era promover a inserção social dos beneficiados. Ainda segundo a autora, esse tipo de programa se disseminou na Europa, nos anos 1970, devido às mudanças no mundo do trabalho, que abalaram os fundamentos do *Estado de Bem-Estar Social* (EBES) do pós-guerras. Fonseca acrescenta ainda que, na década seguinte, os PRM³⁶ se tornaram o principal instrumento dos países da *Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico* (OCDE) na luta contra a pobreza e na garantia a todos do direito à vida digna.

A unidade de atenção dos PRM corresponde aos cidadãos, na condição de titulares de direitos. Segundo Fonseca, a *renda mínima* é considerada um direito de cidadania limitado e complementar. O caráter limitado desse direito se associa a dois tipos de restrições: a duração da prestação e sua vinculação à manutenção das condições de acesso (residência, nacionalidade, idade e recursos insuficientes para provisão autônoma de bem-estar). No primeiro caso, a idéia subjacente é que renda mínima é um benefício concedido

³⁵ O universalismo sustentável implica redução da oferta de assistência para todos, seleção de intervenções custo-efetivas, melhor aproveitamento dos recursos privados e política diferenciada para mais pobres/necessitados. Essa modalidade surge no contexto de restrições financeiras dos Estados e do aumento da demanda/expectativas por serviços de saúde. Recomenda-se que os Estados ampliem suas funções de regulação do setor público e privado, e incentivem o uso de formas de pré-pagamento da atenção à saúde (VIANA e LEVCOVITZ, op. cit.).

³⁶ Fonseca (op.cit.) diferencia os programas de renda mínima europeus quanto às condições de acesso (nacionalidade, domicílio, idade), à renda de corte, ao valor e forma de cálculo do benefício, à duração do benefício (tende a ser indeterminada), às *contrapartidas* estabelecidas e às formas de financiamento. Note-se que, para a autora, os programas de renda mínima podem ter contrapartidas; logo, o PTRC seria um tipo de programa de renda mínima.

temporariamente, de acordo com a situação socioeconômica do indivíduo e/ou a disponibilidade de recursos orçamentários. Por outro lado, a renda mínima é um direito complementar, porque se vincula a outras políticas e mecanismos de integração econômica e social. Além disso, o valor da renda mínima é geralmente baixo, sendo calculado a partir da diferença entre a renda familiar (incluindo a renda do trabalho e a proveniente de benefícios sociais) e determinado valor de referência (salário mínimo, piso de aposentadoria ou outro montante que cubra os gastos com as necessidades vitais dos indivíduos).

Os PTRC (*Conditioned Cash Transfers* – CCT) surgiram na América Latina, nos anos 1990. De acordo com a literatura, nessa época a maioria dos países da região tinha sistemas corporativos de proteção social, isto é, sistemas do tipo *seguro social*, caracterizados por sua segmentação, heterogeneidade, baixa cobertura populacional e pequena garantia de direitos sociais (FONSECA e ROQUETE, 2005, HAILU e SOARES, 2008; BARBA SOLANO, 2004)³⁷. A crise econômica da primeira metade dos anos 1990 abalou fortemente os alicerces fiscais desses sistemas. Além disso, as visões antiestatistas que se fortaleceram na época os apresentavam como incapazes de enfrentar a crise social de grandes proporções que se avizinhava.

Nesse contexto, a política social teria cedido lugar a *Políticas de Combate à Pobreza* (PCP), destinadas aos segmentos mais vulneráveis da população. Os principais instrumentos das PCP seriam os PTRC, programas ambivalentes por definição. Por um lado, eles são programas não-contributivos de garantia de renda à população carente, o que os aproxima das ações de assistência social. Por outro, eles “rompem com a tradição das cestas básicas”, são focalizados e condicionados e relativamente baratos em termos de percentual do *Produto Interno Bruto* (PIB) (HAILU e SOARES, op. cit.). A ascensão dessa modalidade de intervenção coincide com a entrada definitiva da redução da pobreza na agenda pública e de governo.

A primeira leva de PTRC na América Latina surgiu de 1997 a 2002 (ver Quadro 5). Para Fonseca, esses programas têm em comum o foco nas famílias pobres e extremamente pobres, com crianças e adolescentes; a escolha das mulheres como titulares, e a associação

³⁷ Os sistemas de proteção social da América Latina tenderiam a ser dualizados: os trabalhadores formais teriam acesso a diversos tipos de prestações, e o restante da população teria acesso apenas à assistência social residual para a extrema pobreza em conjunturas de crise (HAILU e SOARES, op. cit.).

de condicionalidades às transferências de renda. Ainda segundo a autora, os aspectos que os diferenciam entre si são: condições de acesso (nacionalidade, domicílio, idade), renda de corte, valor, forma de cálculo e duração dos benefícios e tipos de contrapartidas exigidas dos beneficiários. Além disso, os arranjos institucionais, a estratégia de execução e os modelos de gestão desses programas também variam³⁸.

Quadro 5 - Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina e Caribe

Países	Ano	Programa
México	1997	Progres-Oportunidades
Brasil*	1997	PGRM e Bolsa Escola (2001)
Brasil**	2001	Bolsa Alimentação (2001), Auxílio Gás (2002), Cartão Alimentação (2003), Bolsa Família (desde outubro de 2003).
Nicaragua	2000	Mi Familia
Colômbia	2001	Familias en Acción
Ecuador	2001	Bono Solidaridad-Bono de Desarrollo Solidario
Argentina	2002	Jefes y Jefas de Familia
Chile***	2002	Chile Solidario
El Salvador	2005	Programa Oportunidades (Red de Protección Social)
Uruguay	2005	Ingreso Ciudadano
Paraguay	2005	Tekoporã (piloto); Ñopytywo (na região do Chaco)
R. Dominicana	2005	Solidaridad
Peru	2005	Juntos
Panamá	2006	Red de Oportunidades

Fonte: Modificado a partir de Fonseca, 2006a.

* No quadro original, há apenas uma linha correspondente ao Brasil, dado que a autora não diferencia os PGRM dos PTRC.

** Do ponto de vista deste trabalho, o Auxílio Gás, o Cartão Alimentação e o Bolsa Escola não devem ser classificados como PTRC.

*** Implantado a partir de 2004

1.5.1 Características do modelo PTRC

O modelo PTRC não se restringe à América Latina e ao Caribe. Desde o início dos anos 1990, ele se disseminou para países da África, Ásia e América do Norte³⁹. Apesar das especificidades de cada programa em contextos tão distintos, os PTRC compartilham

³⁸ Os PTRC latino-americanos diferem ainda quanto ao tipo de órgão gestor do programa, aos sistemas de identificação e seleção de beneficiários, às estratégias de monitoramento das condicionalidades, às relações entre níveis de governo e às formas de financiamento, entre outros aspectos.

³⁹ Sobre os PTRC na África, ver Handa, S. e Stewart, S. (2008) e Shuering, E. (2008); sobre os PTRC na América do Norte, ver Sá e Silva (2008).

objetivos, princípios e estratégias operacionais. De acordo com o *UN Report on the World Social Situation* (2005), “os programas de transferência de renda que sustentam as famílias mais pobres são essenciais para mudar a estrutura de oportunidades e são chave para reduzir a transmissão intergeracional da pobreza e da desigualdade” (citado por HAILU e SOARES, 2008, p. 3). Essa mudança da *estrutura de oportunidades* depende da equalização das chances de desenvolvimento das *capacidades básicas* dos membros das famílias pobres, de forma a ampliar suas *oportunidades de escolha* e suas perspectivas de mobilidade social. O diferencial dos PTRC seria atacar simultaneamente as causas e as consequências da pobreza⁴⁰.

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

Os objetivos dos PTRC fazem parte de uma hierarquia que nem sempre é explicitada. De acordo com Hailu e Soares (op. cit.), os objetivos mais importantes desses programas são os relacionados à formação de capital humano, que, necessariamente, ocorre no longo prazo. Sob esse prisma, os objetivos imediatos e mediatos desses programas são secundários. Diversos autores salientam, ainda, a existência de tensões ou *trade-offs* entre os objetivos de longo, médio e curto prazo dos PTRC. Para Villatoro (2008), os gestores dos programas seriam responsáveis por resolver essas tensões, ao priorizar diferentes objetivos dos PTRC. Eles teriam que escolher entre maximizar a acumulação de capital humano, priorizar o impacto sobre a pobreza, ou acelerar o desenvolvimento das capacidades produtivas dos adultos pobres. Outra alternativa, que o autor sutilmente recomenda, seria focar simultaneamente o curto e o longo prazo, ao priorizar o atendimento, pelos PTRC, das crianças em idade escolar.

⁴⁰ Os conceitos acima fazem parte da *abordagem das capacidades* de Sen (2000), discutida no Capítulo 3.

A literatura identifica, ainda, diferentes modalidades de PTRC, de acordo com o peso relativo atribuído aos objetivos mencionados anteriormente. Segundo Hailu e Soares (op. cit.), os PTRC podem aderir à abordagem da acumulação de capital humano pura, ser esquemas focalizados de garantia de renda mínima ou focar o aumento do potencial de geração de renda dos membros adultos dos domicílios beneficiários para encorajar a graduação do programa (op. cit., p. 3). A tipologia de Villatoro (op. cit.) se baseia na temporalidade dos objetivos dos PTRC. Os programas com foco no curto prazo estabelecem limites estritos de permanência, para evitar que os beneficiários se tornem dependentes das transferências e que beneficiários não pobres continuem a ser atendidos. Os programas com foco no médio prazo enfatizam políticas complementares de geração de renda e incentivo à demanda local por trabalho. Os programas com foco no longo prazo priorizam a formação de capital humano das crianças e adolescentes pobres, não importando quanto tempo isso leve.

Para Fonseca (2006b), os PTRC se caracterizam pela adesão aos princípios de *equidade, corresponsabilidade, integralidade, transparência e avaliação*. Cada um desses princípios se traduz em aspectos específicos do desenho desses programas. O princípio da equidade se relaciona à focalização das transferências nas famílias pobres e extremamente pobres, de forma a garantir *igualdade de oportunidades* para os segmentos mais vulneráveis da população. O princípio da corresponsabilidade se relaciona ao caráter condicionado das transferências, que torna os beneficiários participantes do esforço governamental de superação da pobreza. O princípio da integralidade se relaciona à articulação entre setores de atuação estatal na implementação dos PTRC. O princípio da transparência se relaciona ao controle e participação da sociedade para coibir o clientelismo e a partidarização dos PTRC. Finalmente, o princípio da avaliação se relaciona a sistemas de monitoramento e aferição de resultados e impactos para medir a eficiência, a eficácia e a efetividade desses programas.

O princípio da corresponsabilidade é, sem dúvida, o mais importante, pois é ele que diferencia os PTRC de modalidades de política similares. O caráter condicionado das transferências de renda conecta os objetivos de curto e de longo prazo dos PTRC. Por meio desse expediente, pretende-se aliviar a privação das famílias pobres e, ao mesmo tempo, induzi-las a demandar serviços educacionais e de saúde, isto é, a investir em ativos que poderão retirá-las da pobreza no futuro. Contudo, mesmo entre os defensores dos PTRC há polêmicas sobre o valor agregado pelas condicionalidades. Apesar da importância desse

aspecto do desenho para conquistar apoio político, diversos autores declaram que “não há evidências definitivas sobre o custo-benefício de condicionar as transferências”, principalmente devido às dificuldades operacionais de monitorar seu cumprimento (VILLATORO, op. cit.). Essa discussão é particularmente difícil, pois as condicionalidades são o “coração” dos PTRC; eliminá-las equivaleria a descaracterizar esses programas, transformando-os em outra coisa.

Uma das principais críticas que se faz às condicionalidades é que elas restringem os PTRC a intervenções do lado da demanda dos serviços sociais. Parte-se do suposto de que as famílias pobres não procuram esses serviços porque seus chefes sofrem de “miopia decisória crônica”, que sempre os levaria a tomar decisões subótimas. Esse ponto é criticado por Villatoro (op. cit.), que enfatiza a necessidade de identificar as causas da fraqueza da demanda por serviços públicos. Para o autor, há indícios de que a suficiência e qualidade da oferta desses serviços é um fator importante, o que significa que induções à demanda seriam indicadas apenas em situações específicas⁴¹. O reconhecimento do peso do lado da oferta teria inclusive motivado uma mudança de discurso sobre os PTRC, com a progressiva substituição do termo “condicionalidades” pelo termo “corresponsabilidades”, numa tentativa de equilibrar a importância da oferta e da demanda de serviços para o alcance dos objetivos desses programas⁴².

A concessão de benefícios monetários de baixo valor e a preferência pelas mulheres como titulares do programa são outros aspectos típicos dos PTRC. No primeiro caso, a intenção é evitar que os beneficiários prefiram receber as transferências governamentais em vez de trabalhar, devido a um efeito adverso no mercado de trabalho, a *armadilha do desemprego*. No segundo caso, o suposto é que as mulheres seriam mais propensas a investir as transferências no desenvolvimento das capacidades dos membros mais jovens das famílias. Os PTRC se notabilizam, ainda, por um conjunto de aspectos operacionais voltados à materialização dos objetivos e princípios anteriormente discutidos. Entre eles, destacam-se as metodologias “objetivas” de identificação e seleção de beneficiários e os sistemas de acompanhamento das condicionalidades. Outro elemento importante do desenho dos PTRC

⁴¹ Para o autor, os incentivos à demanda seriam adequados apenas quando as famílias fossem forçadas pelas circunstâncias a fazer escolhas ruins e/ou quando a oferta de serviços fosse suficiente e de qualidade.

⁴² Correa e Ribas (2008) enfatizam, ainda, a importância da *avaliação de necessidades (needs assessments)* em cada contexto, para identificar problemas de acesso a serviços sociais e avaliar a capacidade institucional e financeira de implementação dos PTRC.

são as *regras de saída*, que estabelecem a periodicidade das reavaliações da condição socioeconômica dos beneficiários, o tempo máximo de permanência no programa e as estratégias de apoio para aqueles que já saíram.

As regras de saída têm estado cada vez mais presentes no debate sobre os PTRC, principalmente no caso dos programas criados na segunda metade dos anos 1990. As questões subjacentes a esse debate se referem a duas dimensões da sustentabilidade desses programas: a dimensão orçamentária, preocupação constante dos que apontam um *trade-off* entre os gastos sociais e os demais gastos do governo, e a dimensão dos resultados dos PTRC, preocupação daqueles que temem pela durabilidade dos efeitos positivos dos programas no bem-estar das famílias pobres.

Yaschine e Dávila (2008) afirmam que as estratégias de saída devem variar de acordo com os objetivos prioritários dos PTRC. Programas focados na redução da pobreza podem estabelecer prazos mais curtos de permanência das famílias, mas programas focados na formação de capital humano devem estabelecer prazos mais longos de permanência e ainda oferecer apoios às famílias egressas. As autoras alertam que sair do programa não é o mesmo que sair da pobreza. Pelo mesmo motivo, Villatoro (op. cit.) sustenta que os mecanismos de graduação dos PTRC devem ser consistentes com o sistema de proteção social de cada país, de forma a garantir a acumulação de capital humano e a interrupção da reprodução da pobreza.

Como se verá nos Capítulos 3, 4 e 5, os PTRC provocam controvérsias e são classificados e avaliados das mais diferentes formas. Para Fonseca (2006b; idem, 2006c), esse tipo de programa não pertence ao campo dos direitos sociais, mas ao campo das políticas de combate à pobreza e à exclusão social, uma vez que se trata de programas focalizados que envolvem testes de meios. Outros autores concordam com essa classificação, mas não atribuem a ela conotação negativa (HAILU e SOARES, op. cit.). Contudo, Fonseca procura redimir os PTRC ao afirmar que eles não são necessariamente substitutos das políticas sociais, podendo ser complementares a essas políticas ao funcionar como meios de acesso da população mais vulnerável a direitos universais, como educação, saúde e alimentação adequada.

Para isso, no entanto, os PTRC devem se integrar às redes locais de proteção social e se transformar em matrizes de articulação de políticas federais e subnacionais, o que permitiria que eles se consolidassem como iniciativas conducentes à ampliação da cidadania. Silva e Silva (2004) expressa ponto de vista semelhante ao defender a instituição de *Políticas Públicas de Transferência de Renda* no lugar dos programas isolados atualmente existentes. Contudo, de acordo com Fonseca e Roquete (op. cit.), os PTRC da América Latina e no Caribe raramente estão integrados aos sistemas de proteção social de cada país, ao contrário do que acontece na Europa. Esse diagnóstico é compartilhado por Hailu e Soares (op. cit.), para quem essa integração é um dos principais desafios desses programas.

Segundo Fonseca (2006), os PTRC também enfrentam outros desafios, como tornar a corresponsabilidade um “compromisso de mão dupla”, aprimorar o acompanhamento de condicionalidades e construir “portas de saída sustentáveis” para as famílias atendidas. A autora defende, ainda, a ampliação do universo desses programas, de forma a contemplar cidadãos não integrados ao modelo tradicional de família. Para Hailu e Soares (op. cit.), os desafios dos PTRC seriam a produção de impactos significativos na pobreza e da desigualdade e a garantia da sustentabilidade dos programas por meio de sua institucionalização e de seus resultados.

1.5.2 As diferenças entre programas de transferência de renda

Não é suficiente dizer em que consistem os PTRC, é preciso explicitar o que esses programas não são. Boa parte da literatura não diferencia os PTRC, de *Programas de Transferência de Renda* (PTR), *Programas de Renda Mínima* (PRM) e *Programas de Garantia de Renda Mínima vinculados à Educação* (PGRME). Contudo, sob a perspectiva deste trabalho, é imprescindível ter clareza sobre as especificidades dessas modalidades de política. É isso que esta seção procura fazer, tendo como referência o caso do Brasil.

A expressão “programas de transferência de renda” é demasiadamente genérica para ser útil como categoria analítica. No caso do Brasil, iniciativas governamentais qualitativamente distintas envolvem transferências diretas de recursos monetários, como transferências previdenciárias e trabalhistas e transferências assistenciais constitucionais. Já os PRM são transferências de renda a indivíduos que se justificam sob a ótica econômica liberal. A modalidade de *Imposto de Renda Negativo* (IRN), por exemplo, foi formulada como

alternativa aos esquemas de bem-estar dos países desenvolvidos no pós-guerras. No Brasil, as primeiras propostas desse tipo datam do início dos anos 70 (Silveira, 1974; Bacha e Unger, 1978), apesar da proposta mais conhecida ser do início dos anos 1990, o Projeto de Lei n.º 80, de 1991, do Senador Eduardo Suplicy (PT-SP). Em 2001, o Senador Suplicy propôs outra versão dos PRM, a *Renda Básica de Cidadania* (RBC), que foi transformada em lei, em 2004.

Os PGRM ou PGRME⁴³ surgiram nos anos 1990, a partir das críticas de Camargo (1991, 1993) aos PRM⁴⁴. Esses programas se notabilizam pela escolha da família como unidade de atenção, pelo foco nas crianças e jovens e pela visão das transferências de renda como meios de incentivar a formação de capital humano via educação. De acordo com Camargo (1991), a transferência de renda se destina a cobrir o custo de oportunidade da educação para as famílias pobres, possibilitando que elas retirem crianças e jovens do trabalho infantil. Nesse sentido, transferir renda seria uma das formas de melhorar a distribuição de capital humano, objetivo que também poderia ser alcançado, por exemplo, com a concessão de bolsas de estudo. Essa concepção deu origem à maioria dos programas municipais e estaduais de transferência de renda implantados a partir de 1995⁴⁵ e ao *Programa de Garantia de Renda Mínima Vinculado à Educação*, conhecido como *Bolsa Escola* (PBES), em 2001.

É muito comum tratar todos os tipos de programa de transferência de renda como se fossem a mesma coisa. No entanto, isso é claro equívoco, como enfatizado por Camargo, para quem programas que exigem ou não contrapartidas se baseiam em princípios totalmente diferentes (op. cit., p. 120). O primeiro tipo de iniciativa parte do suposto de que o Estado tem a obrigação de prover um nível mínimo de subsistência a todos os cidadãos; o segundo tipo de iniciativa parte do suposto de que a sociedade e os cidadãos compartilham obrigações e deveres, o que implica que a provisão estatal dos mínimos sociais é condicionada a

⁴³ Assume-se que as duas expressões se referem ao mesmo tipo de programa.

⁴⁴ O Senador Suplicy chama esses programas de PGRM, contribuindo para a confusão entre diferentes modalidades de transferência de renda. Ele também não os diferencia dos PRM, o que é ainda mais problemático.

⁴⁵ De acordo com a Pesquisa IPEA/NEPP (1996), os PGRME se multiplicaram no Brasil, de 1995 a 1997. Até dezembro de 1996, havia 89 programas, sendo nove iniciados (DF, Campinas, Ribeirão Preto, Jundiaí, Santos, BH, Vitória, Salvador e Boa Vista, centenas de projetos legislativos). O programa de Campinas foi lançado em dezembro de 1994, e o de Ribeirão Preto e do Distrito Federal (*Bolsa Escola*), em 1995 (DRAIBE, FONSECA e MONTALI, 1998).

contrapartidas. Para o autor, os dois tipos de programas tendem a gerar comportamentos totalmente diferentes nos beneficiados.

Do ponto de vista deste trabalho, não basta apenas separar as transferências de renda em condicionadas ou não condicionadas, é preciso identificar o objetivo a que elas servem. Nos PGRME, a renda é um meio para a formação de *capital humano* via educação. Nos PTRC, a renda é um meio para viabilizar o desenvolvimento de *capacidades básicas* pelos beneficiários, que envolvem, além de educação, saúde e alimentação. Além disso, os PTRC priorizam outros objetivos além da melhoria dos indicadores educacionais, como, por exemplo, a redução da pobreza, o amparo a grupos sociais vulneráveis, a melhoria do estado nutricional da população, entre outros.

No Brasil, o modelo PTRC deu origem, no governo FHC, ao *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* (PETI) e ao *Programa Bolsa Alimentação* (PBAL), e, no governo Lula, ao *Programa Bolsa Família* (PBF)⁴⁶. Uma boa ilustração das diferenças entre os PGRME e os PTRC é a comparação entre o *Bolsa Escola* federal (PBES) e o PBF. Apesar de atribuir papel central à educação, o PBF, por estar vinculado à *abordagem das capacidades* e ao conceito de *necessidades básicas*, não atribui à educação (ou ao conceito de capital humano⁴⁷) o mesmo peso que o extinto Bolsa Escola. As críticas que o “pai” desse programa, o Senador Cristóvam Buarque (PDT-DF), faz ao PBF vão precisamente nessa direção⁴⁸.

Há na literatura visões divergentes sobre os conceitos de PTR, PRM, PGRME, PTRC e sobre a relação entre eles. Silva e Silva (2004) classifica todas essas modalidades simplesmente como PTR e as associa a outro conceito igualmente ambíguo, o de *mínimos sociais estatais*⁴⁹. Draibe, Fonseca e Montali (1998) e Lavinias e Varsano (1998) não diferenciam os PGRME dos PTRC, assim como Suplicy (2002), que os vê como precursores da sua modalidade preferida de PRM, a RBC. Fonseca e Roquete (2004) associam os PTRC às novas formas de políticas públicas para a área social que surgiram nos anos 1990,

⁴⁶ Fonseca (2006) classifica o *Programa Nacional de Acesso à Alimentação* (PNAA), conhecido como *Cartão Alimentação*, como PTRC, o que é inadequado do ponto de vista deste trabalho.

⁴⁷ Apesar do modelo PTRC certamente estar associado ao conceito de capital humano, assume-se, neste trabalho, que nesse modelo de política predomina a visão de Sen (2000), que prefere empregar o conceito de capacidades básicas. A esse respeito, ver Capítulo 3.

⁴⁸ A esse respeito, ver Capítulo 4.

⁴⁹ Definido pelo artigo 1º da *Lei Orgânica da Assistência Social* (LOAS), de 1993.

sem diferenciar explicitamente PRM, PGRME e PTRC⁵⁰. Buarque (2007), como mencionado anteriormente, faz questão de diferenciar o PGRME dos PTRC, que seriam uma espécie de distorção do modelo original dos PGRM.

Neste trabalho, considera-se importante distinguir entre essas modalidades de política, como mostra o Quadro 6. A intenção não é negar a óbvia relação entre elas, mas salientar que o reconhecimento dessa relação não leva necessariamente a classificá-las na mesma categoria. Há diferenças qualitativas entre essas modalidades: não se trata de variações do mesmo tema, como boa parte da literatura sugere. Sob a perspectiva desta tese, os PRM, PGRME e PTRC correspondem a modelos de política distintos, ou, em outras palavras, representam *soluções* consistentes com *Visões de Proteção Social* distintas, como se discutirá oportunamente.

1.6 Proteção Social: tipologias, conceitos e modelos

O objetivo da primeira parte deste capítulo era mapear a discussão sobre os modelos de proteção social contemporâneos, principalmente no que se refere às tipologias mais conhecidas da literatura especializada. Este exercício permitiu chegar a algumas conclusões preliminares. A primeira é a insuficiência das classificações que associam modelos de proteção social à filosofia moral (como a dicotomia *conservadorismo versus liberalismo social* de Stone) e a matrizes político-ideológicas (como a tipologia de Girotti). Apesar de terem o mérito de relacionar valores e modalidades de proteção social, aspecto geralmente negligenciado pela literatura de viés mais “objetivista”, essas classificações são demasiadamente genéricas, servindo mais como pontos de partida do que de chegada para a investigação sobre formas concretas de proteção social.

⁵⁰ Para Fonseca (op.cit.), os PTRC derivam das posições no debate sobre a *renda de cidadania*. A autora distingue nesse campo os benefícios universais, sem contraprestação, o *Imposto de Renda Negativo* (IRN) e a *renda cidadã*, associada ao direito ao trabalho e ao “salário tecnológico”.

Quadro 6 - Comparação entre Programas de Renda Mínima (PRM), Programas de Garantia de Renda Mínima vinculados à Educação (PGRME) e Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC)

	PRM (versão <i>Renda Básica de Cidadania - RBC</i>)	PGRME	PTRC
Unidade de atenção	Indivíduo	Indivíduo e/ou família	Família
Viés etário	Idosos e adultos maiores de 25 anos	Crianças de 7 a 14 anos	Crianças e jovens
Objetivos	Participação nos bens materiais e culturais da sociedade, garantia de vida digna	Melhoria das condições de vida e dos indicadores educacionais e combate ao trabalho infantil (curto prazo), formação de capital humano e inserção positiva no mercado de trabalho (longo prazo)	Alívio da pobreza (curto prazo), desenvolvimento de capacidades básicas (médio prazo), ruptura do ciclo intergeracional de pobreza e mobilidade social (longo prazo)
Foco	Renda	Educação	Alimentação, Educação e Saúde
Visão da transferência de renda	Direito à renda, independente de inserção no mercado de trabalho. Renda como fim em si mesma. Transferência de renda como complemento da renda individual	Renda para viabilizar formação de capital humano e inserção positiva no mercado de trabalho. Transferência de renda para cobrir custo de oportunidade do trabalho infantil	Renda para viabilizar atendimento de necessidades básicas e desenvolvimento de capacidades. Transferência de renda para garantir igualdade de oportunidades às famílias pobres
Desenho	Renda não condicionada	Renda condicionada à frequência escolar	Renda condicionada à demanda por serviços de saúde, educação, segurança alimentar e nutricional
Perspectiva de direitos	Direito à sobrevivência e à vida digna	Direito a oportunidades iguais de acumular capital humano	Direito à igualdade de oportunidades de desenvolvimento familiar Direito aos benefícios e serviços sociais, observados os critérios de elegibilidade e co-responsabilidade dos programas
Relação com sistema de proteção social	Complementar	Substituição (visão restrita). Complementação (visão ampla)	Substituição (visão restrita). Complementação (visão ampla)

As tipologias “clássicas” de proteção social de Titmuss e de Esping-Andersen padecem do mesmo problema. As categorias *assistência*, *seguro* e *seguridade social* funcionam como *tipos ideais* no sentido weberiano, devendo servir apenas como referências. As tentativas de adaptar as tipologias clássicas de proteção social ao contexto dos países em desenvolvimento também precisam ser vistas com cautela (o *paradigma regional-deslocalizado* de Barba Solano e as classificações de Mesa-Lago, da CEPAL e de Filgueira). Os modelos de proteção social variam entre países, grupos de países, setores de atuação estatal e iniciativas específicas; às vezes, a mesma iniciativa contém elementos associados a modelos distintos de proteção social. Esse é o caso dos *Programas de Transferência de Renda Condicionada* (PTRC), uma síntese entre os modelos de assistência, seguro e seguridade social que assume matizes próprios em suas versões brasileira e mexicana.

A discussão sobre *focalização e universalismo* também evidencia a importância de analisar o uso desses conceitos em contextos e conjunturas específicas. Geralmente as pessoas têm pouco cuidado ao empregar termos conhecidos porque supõem que seu significado é relativamente estável. Contudo, uma análise mais cuidadosa revela a instabilidade semântica e a polissemia desses termos: eles não significam a mesma coisa para todos, não significam sempre a mesma coisa, nem significam apenas uma coisa. O objetivo deste trabalho é explorar categorias analíticas que levem em conta esses processos e permitam mapear melhor o terreno da proteção social, principalmente no que se refere a valores e representações sociais.