



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

ANANDA BEATRIZ RODRIGUES MARQUES

**A REDUÇÃO DA POBREZA NA AMÉRICA LATINA: UM ESTUDO DE
CASOS**

**TERESINA – PI
2017**

Ananda Beatriz Rodrigues Marques

A Redução da Pobreza na América Latina: um Estudo de Casos

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Centro de Ciências Humanas e Letras da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestra em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

Coorientador: Prof. Dr. Adrián Nicolás Albala Young

Teresina – PI
2017

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras
Serviço de Processamento Técnico

M357r Marques, Ananda Beatriz Rodrigues.
A redução da pobreza na América Latina: um estudo de
casos / Ananda Beatriz Rodrigues Marques. – 2017.
105 f.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade
Federal do Piauí, 2017.

Orientação: Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior.

Coorientador: Prof. Dr. Adrián Nicolás Albala
Young.

1. Redução da Pobreza. 2. América Latina. 3. Programas de
Transferência Condicionada de Renda. I. Título.

CDD 309.18

ANANDA BEATRIZ RODRIGUES MARQUES

A REDUÇÃO DA POBREZA NA AMÉRICA LATINA: UM ESTUDO COMPARADO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

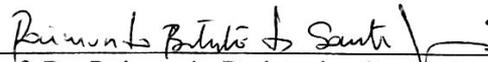
Área de Concentração: Estado, Instituições Políticas e Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa: Estado, desenvolvimento Econômico e Social

Orientador: Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

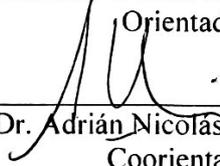
Aprovado em 29 de abril de 2017.

BANCA EXAMINADORA



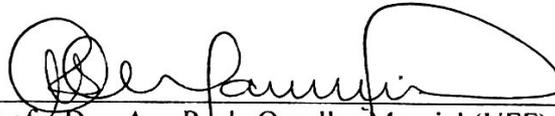
Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior (UFPI)

Orientador



Prof. Dr. Adrián Nicolás Albala Young (USP)

Coorientador



Profa. Dra. Ana Paula Ornellas Mauriel (UFF)

Examinadora Externa à Instituição



Prof. Dr. Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas (UFPI)

Examinador Interno

AGRADECIMENTOS

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pelo apoio financeiro que permitiu minha dedicação à esta pesquisa.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí e a todos os professores da Casa por me oferecerem a oportunidade de aprendizado e transformação, hoje sou cientista política graças à vocês. Em especial ao coordenador Vítor Sandes, por ser um professor tão competente, e acima de tudo, um amigo.

Ao Curso de Ciências Sociais da Universidade Federal do Piauí, aonde comecei minha jornada como cientista social, e que me ensinou praticamente tudo o que sei.

À Escola SESC de Ensino Médio que plantou em mim a semente da ciência e me possibilitou sonhar tão alto. Aos professores que me inspiraram e ensinaram a pensar um mundo melhor, começando por mim mesma. Em especial Edir Mello, que me apresentou as Ciências Sociais como possibilidade de vida.

Aos meus alunos, das aulas de Sociologia no Ensino Médio às de Ciência Política no Ensino Superior, que me proporcionaram a experiência de entender exatamente por que a docência é a minha escolha de existência.

Ao meu orientador, Raimundo Junior, que me acompanha desde os dezesseis anos, quando neófito, eu queria demais e sabia de menos. Meu sincero agradecimento por me apresentar um objeto de pesquisa pelo qual vale a pena estudar (e lutar).

Ao meu Coorientador, Adrián Albala, com quem aprendi tanto em tão pouco tempo. Agradeço pela paciência e pela imensa capacidade de ensinar, sem você esta dissertação não teria chegado tão longe.

À minha família: minha mãe, Simone, meu pai, Laércio, e irmãos, Ana Lara e Álvaro, que sempre estiveram ao meu lado nas intempéries da vida e a quem sou grata por todo o amor e apoio. E à minha madrinha, Elizabeth, por todos os livros que ofereceu nesta vida.

À Rogério e Ruth, que me receberam em sua família de braços abertos e olhos livres.

À Maria do Socorro e Iolanda, as amigas dos tempos de graduação com quem decidi partilhar toda a vida.

À Helena, a amiga que me ajudou em tantos momentos difíceis e que é tão preciosa à minha vida.

À Hesaú, que me deixa sem palavras. Contigo sou capaz de vencer o próprio tempo.

À todas as meninas e mulheres a quem o direito à educação foi e é negado.

EPÍGRAFE

“Poetas y mendigos, músicos y profetas, guerreros y malandrines, todas las criaturas de aquella realidad desahogada hemos tenido que pedirle muy poco a la imaginación, porque el desafío mayor para nosotros ha sido la insuficiencia de los recursos convencionales para hacer creíble nuestra vida. Este es, amigos, el nudo de nuestra soledad.

Pues si estas dificultades nos entorpecen a nosotros, que somos de su esencia, no es difícil entender que los talentos racionales de este lado del mundo, extasiados en la contemplación de sus propias culturas, se hayan quedado sin un método válido para interpretarnos. Es comprensible que insistan en medirnos con la misma vara con que se miden a sí mismos, sin recordar que los estragos de la vida no son iguales para todos, y que la búsqueda de la identidad propia es tan ardua y sangrienta para nosotros como lo fue para ellos. La interpretación de nuestra realidad con esquemas ajenos sólo contribuye a hacernos cada vez más desconocidos, cada vez menos libres, cada vez más solitarios”.

Gabriel García Márquez, La Soledad de America Latina,
discurso de recebimento do Prêmio Nobel da Literatura,
8 de dezembro de 1982.

RESUMO

A América Latina foi cenário de significativas transformações socioeconômicas na primeira década do século XXI, a redução da pobreza vivenciada pelos países latinoamericanos despertou discussões sobre o tema. O presente trabalho está inserido neste contexto de investigação acadêmica sobre a redução da pobreza na América Latina: quais as variáveis e mecanismos causais que explicam o fenômeno nos diferentes países? As hipóteses explicativas apresentadas pela literatura são: i) o crescimento econômico, através da geração de empregos e, em consequência, o aumento da renda laboral impactando a pobreza moderada e a vulnerabilidade; ii) redistribuição de renda, através dos programas de transferência condicionada de renda que aumentam a renda não-laboral e impactam principalmente a pobreza extrema. Porém, outros fatores têm influência sobre estas variáveis, como a política macroeconômica desenvolvida pelo governo, as condições iniciais de pobreza, desigualdade, educação e assistência social no país. A verificação das trajetórias dos países latinoamericanos indicam que nem todos tiveram o mesmo ritmo de crescimento, nem aplicaram as mesmas políticas econômicas, porém, todos estabeleceram programas de transferência condicionada de renda nos anos 2000. Para uma análise mais detida, foram selecionados três casos, a partir dos critérios: Argentina, na qual o crescimento e a redistribuição tiveram efeitos equilibrados (-18,2% de 2004 a 2014); Brasil, onde o crescimento (estável) teve impacto maior que a redistribuição (-22,5% de 2004 a 2014); México, em que a redistribuição teve influência maior que o crescimento sobre a redução da pobreza (-3,3% de 2004 a 2014). No que concerne aos programas de transferência condicionada de renda (PTCR), foi elaborada a partir da análise dos casos a seguinte tipologia: PTCR clássico ou típico: Programa *Familias por la Inclusion Social* (Argentina), Programa Bolsa Família (Brasil), Programa *Oportunidades* (México); PTCR emergencial: Programa *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* (Argentina) e PTCR universalista: Programa *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (Argentina). A conclusão do trabalho é que a redução da pobreza na América Latina é um fenômeno multicausal e heterogêneo, mas a tendência observada nos casos empíricos é de que a capacidade de redução da pobreza a partir do crescimento econômico depende principalmente da estabilidade macroeconômica e das condições iniciais presentes no país; e que os programas de transferência condicionada, apesar de bem sucedidos, alcançaram um ponto de saturação, tendo em vista a necessidade de aprimoramento dos serviços concernentes às condicionalidades – saúde e especialmente educação.

PALAVRAS-CHAVE: Redução da Pobreza; América Latina; Programas de Transferência Condicionada de Renda.

ABSTRACT

Latin America was the scene of significant socioeconomic transformations in the first decade of the 21st century, the reduction of poverty experienced by the Latin American countries sparked discussions on the subject. The present work is part of this context of academic research on poverty reduction in Latin America: what are the causal variables and mechanisms that explain the phenomenon in different countries? The explanatory hypotheses presented by the literature are: i) economic growth, through the generation of jobs and, consequently, the increase of labor income, impacting moderate poverty and vulnerability; ii) redistribution of income through conditional income transfer programs that increase non-labor income and mainly impact extreme poverty. However, other factors have an influence on these variables, such as the macroeconomic policy developed by the government, the initial conditions of poverty, inequality, education and social assistance in the country. The verification of the trajectories of the Latin American countries indicates that not all of them had the same growth rate, nor did they apply the same economic policies, but all established programs of conditional income transfer in the years 2000. For a more detailed analysis, three cases were selected, based on the following criteria: Argentina, in which growth and redistribution had balanced effects (-18.2% from 2004 to 2014); Brazil, where (stable) growth had a greater impact than redistribution (-22.5% from 2004 to 2014); Mexico, where redistribution had greater influence than growth on poverty reduction (-3.3% from 2004 to 2014). In relation to the Conditional Cash Transfer Programs (CCTP), the following typology was elaborated from the case studies: Classic or typical PTCR: *Familias por la Inclusión Social* Program (Argentina), *Bolsa Família* Program (Brazil), *Oportunidades* Program (Mexico); Emergency PTCR: *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* Program (Argentina) and Universalist PTCR: *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (Argentina). The conclusion of the study is that poverty reduction in Latin America is a multi-causal and heterogeneous phenomenon, but that the trend observed in empirical cases is that the capacity to reduce poverty from economic growth depends mainly on macroeconomic stability and conditions initials present in the country; and that conditional transfer programs, although successful, reach a saturation point, in view of the need to improve services regarding conditionalities - health and especially education.

KEYWORDS: Poverty Reduction; Latin America; Conditional Cash Transfer Programs.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Composição da Renda	33
Figura 2. Mecanismos Causais da Redução da Pobreza através do Crescimento Econômico	34
Figura 3. Taxas de Variação do PIB e PIB per capita na América Latina (1990 a 2015)	50
Figura 4. Variação da taxa de desemprego na Argentina (em % da população)	80
Figura 5. Variação da Taxa de Desemprego no Brasil (1980 a 2015)	90

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Síntese dos argumentos acerca do impacto do crescimento sobre a pobreza	33
Quadro 2. Episódios econômicos na Argentina (1974 a 2006)	71
Quadro 3. Estrutura do Programa JJHD – Argentina	83
Quadro 4. Estrutura do Programa FIS – Argentina	85
Quadro 5. Estrutura do Programa AUHPS – Argentina	86
Quadro 6. Estrutura do PBF – Brasil	91
Quadro 7. Estrutura do Programa Oportunidades – México	94
Quadro 8. Programas de Transferências na Argentina, Brasil e México em perspectiva comparada em 2014	96
Quadro 9. Tipologia dos Programas de Transferência Condicionada de Renda na Argentina, Brasil e México	97

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Questões orientadoras da discussão sobre pobreza e sua mensuração nas décadas de 1970 a 2000	48
Tabela 2. Distribuição de Renda na América Latina (1993 a 2013)	50
Tabela 3. Distribuição da população abaixo da linha de pobreza (4 dólares por dia) nas sub-regiões latinoamericanas	50
Tabela 4. Impacto dos fatores crescimento e redistribuição sobre a variação da pobreza em % de 2004 a 2014	58
Tabela 5. Período de Implementação do PTCR nos Países da América Latina	62
Tabela 6. Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina	62
Tabela 7. Distribuição dos países por quadrantes em 2004, 2009 e 2014	64
Tabela 8. Índice de Liberalização Econômica – Argentina, Brasil e México (1995 a 2014)	68
Tabela 9. Índice de Desenvolvimento Humano – Argentina, Brasil e México (1980 a 2014)	71
Tabela 10. Dados do Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados – Argentina (2002 a 2011)	84
Tabela 11. Programa Familias por la Inclusion Social – Argentina (2005 a 2010)	85
Tabela 12. Dados do Programa Asignación Universal por Hijo – Argentina (2009 a 2015)	87

Tabela 13. Dados do Programa Bolsa Família – Brasil (2003 a 2015)	92
Tabela 14. Dados do Programa Oportunidades – México (1997 a 2014)	95

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Taxas de pobreza na América Latina de 1981 a 2013 a partir das linhas de pobreza do Banco Mundial (2011 PPP)	16
Gráfico 2. Crescimento Econômico na Bolívia, Equador e Peru (1990 a 2014)	60
Gráfico 3. Crescimento Econômico em El Salvador, Honduras e México (1990 a 2014)	61
Gráfico 4. Relação entre Crescimento do PIB e Taxa de Pobreza (US\$ 4 por dia) na América Latina em 2004	64
Gráfico 5. Relação entre Crescimento do PIB e Taxa de Pobreza (US\$ 4 por dia) na América Latina em 2009	65
Gráfico 6. Relação entre Crescimento do PIB e Taxa de Pobreza (US\$ 4 por dia) na América Latina em 2014	65
Gráfico 7 Crescimento do PIB – Argentina, Brasil e México (1990 a 2014)	67
Gráfico 8. Dívida Externa em Porcentagem do PIB – Argentina, Brasil e México (1992 a 2014)	69
Gráfico 9. Taxa de Desemprego % – Argentina, Brasil e México (1980 a 2014)	69
Gráfico 10. Gasto Público Social em Porcentagem do PIB Argentina, Brasil e México (1990 a 2012)	70
Gráfico 11. Crescimento Econômico, Gasto Público Social e Pobreza na Argentina (1990 a 2014)	72
Gráfico 12. Consumo Nacional por Quintil – Argentina (1992 a 2012)	73
Gráfico 13. Crescimento Econômico, Gasto Público Social e Pobreza no Brasil (1990 a 2014)	74
Gráfico 14. Consumo Nacional por Quintil – Brasil (1992 a 2012)	74
Gráfico 15. Crescimento Econômico, Gasto Público Social e Pobreza no México (1992 a 2014)	75
Gráfico 16. Consumo Nacional por Quintil – México (1992 a 2012)	76
Gráfico 17. Taxas de Pobreza na Argentina (1992 a 2014)	81
Gráfico 18. Variação do coeficiente de Gini na Argentina (1990 a 2014)	82
Gráfico 19. Taxas de Pobreza no Brasil (1992 a 2014)	89
Gráfico 20. Taxas de Pobreza no México (1992 a 2014)	93

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 CAPÍTULO 1 – A REDUÇÃO DA POBREZA A PARTIR DAS VARIÁVEIS CRESCIMENTO ECONÔMICO E REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA	19
1.1 A RELAÇÃO ENTRE CRESCIMENTO ECONÔMICO E REDUÇÃO DA POBREZA: ARGUMENTOS E EVIDÊNCIAS	26
1.2 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO	36
2 CAPÍTULO 2 – O FENÔMENO DE REDUÇÃO DA POBREZA NA AMÉRICA LATINA	46
2.1 O ENFRENTAMENTO À POBREZA NO SÉCULO XX	46
2.2 TENDÊNCIAS RECENTES NA POBREZA DA AMÉRICA LATINA	49
2.3 SELEÇÃO DOS CASOS	58
3 CAPÍTULO 3 – CRESCIMENTO ECONÔMICO E REDUÇÃO DA POBREZA NA AMÉRICA LATINA: OS CASOS DE ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO	67
3.1 ARGENTINA	71
3.2 BRASIL	73
3.3 MÉXICO	75
3.4 A REDUÇÃO DA POBREZA A PARTIR DO FATOR CRESCIMENTO	76
4 CAPÍTULO 4 - PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA E A REDUÇÃO DA POBREZA NA AMÉRICA LATINA: OS CASOS DE ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO	80
4.1 ARGENTINA	80
4.2 BRASIL	88
4.3 MÉXICO	92
4.4 TIPOLOGIA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA	95
CONCLUSÃO	99
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	101

INTRODUÇÃO

A pobreza na América Latina é um problema histórico, com raízes e consequências sociais e políticas, por isso, tão relevante. A região é marcada pelo subdesenvolvimento e dependência externa, além do autoritarismo e dificuldades na consolidação da democracia. Ao longo do século XX a questão do desenvolvimento, que se torna a meta principal dos países da região, absorve o tema do combate à pobreza como pauta de uma agenda desenvolvimentista.

Do pós-guerra aos anos setenta, o contexto internacional da guerra fria é o arcabouço da implementação de um modelo de substituição das importações, através principalmente da industrialização promovida por regimes autoritários. Neste modelo, que visa reproduzir as experiências de países desenvolvidos, o Estado é o grande propulsor do crescimento econômico. E não é feita diferenciação entre desenvolvimento econômico e social, em verdade, compreende-se que o crescimento da economia gera incondicionalmente o desenvolvimento. Porém, com o esgotamento deste modelo decorrente das subseqüentes crises econômicas e a chamada “década perdida”, a reorganização econômica, social e política entra em cena. A liberalização e democratização ocorrem em diferentes ritmos e sob a pressão de demandas sociais anteriormente reprimidas.

Neste período transformação, os mais pobres, por serem mais vulneráveis, sofrem a severidade das reformas que visam a estabilização econômica e fiscal. Ao analisar os indicadores sociais da década de oitenta temos evidências da deterioração das condições de pobreza, pois no ano de 1981 cerca de 29,8% da população latinoamericana dispunha de menos de 3,10 dólares¹ por dia para sobreviver. Quatro anos depois esta porcentagem é elevada para 34% e em 1987 ela é reduzida para 28,5%, o que significa que mais de ¼ da população vivia em situação de inóxia (WORLD BANK DATA, 2017).

No contexto internacional, a concepção de desenvolvimento passa a incluir o combate à pobreza como questão de extrema relevância, a partir principalmente do posicionamento de organismos internacionais como o Banco Mundial e da Organização das Nações Unidas. Compreende-se que apenas o crescimento econômico não resulta no desenvolvimento, tendo em vista que uma parcela significativa da população esteve excluída dos ganhos econômicos

¹ Linha de pobreza moderada do Banco Mundial (2011 PPP).

devido às altas taxas de pobreza e desigualdade econômica. A principal preocupação é elevar a produtividade dos países através da inclusão dos mais pobres no mercado de trabalho.

Entretanto, ao longo dos anos noventa, a redução nesta mesma faixa de pobreza é de cerca de 3 pontos percentuais (WORLD BANK DATA, 2017), o que sugere que apesar do consenso quanto à importância do combate à pobreza e das orientações internacionais para o incentivo da produtividade e do aumento de empregos, os países latinoamericanos não conseguem resultados significativos. A instabilidade financeira, a crise da dívida externa, a inflação e os conflitos políticos e sociais decorrentes da reforma é que ganham espaço como protagonistas da década. Mas, os países latinoamericanos começam o novo século comprometidos com a redução da pobreza pela metade até o ano de 2015, pois este é primeiro dos Objetivos do Milênio².

E nos anos 2000 temos transformações significativas, a partir de 2002 o crescimento econômico na maior parte dos países assume uma trajetória de estabilidade e até mesmo rapidez. Junto deste crescimento, mudanças sociais e econômicas, especialmente no que concerne à distribuição de renda, e conseqüentemente, nas taxas de pobreza. A pobreza extrema³, que corresponde à parcela da população que dispõe de menos de 2,5 dólares por dia para sobrevivência, foi reduzida em treze pontos percentuais no período de 2002 a 2013. A pobreza moderada, que mede a quantidade de pessoas que vivem com menos de 4 dólares por dia, incluídas as que estão em situação de extrema pobreza. Além disso, a população em situação de vulnerabilidade⁴, correspondente à faixa de 4 a 10 dólares diários, cresceu, indicando que parte daqueles que saíram da pobreza encontram-se nesta condição. A concepção de vulnerabilidade enquanto faixa de renda diz respeito às pessoas que apesar de não se encontrarem em situação de pobreza, estão vulneráveis à ela, principalmente em períodos de crise econômica (STAMPINI et al, 2015; PNUD, 2016).

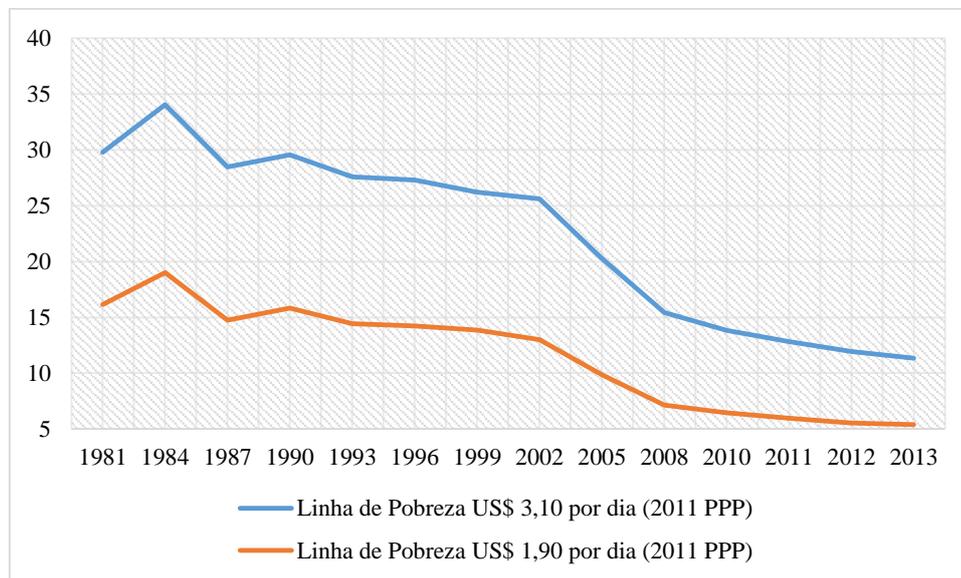
² As metas do milênio foram estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2000, com o apoio de 191 nações, e ficaram conhecidas como Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). São eles: 1 - Acabar com a fome e a miséria; 2 - Oferecer educação básica de qualidade para todos; 3 - Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4 - Reduzir a mortalidade infantil; 5 - Melhorar a saúde das gestantes; 6 - Combater a Aids, a malária e outras doenças; 7 - Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8 - Estabelecer parcerias para o desenvolvimento.

³ Linhas de pobreza do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD de US\$ 2,5 por dia e US\$ 4 por dia e correspondem, respectivamente, à pobreza extrema e moderada.

⁴ Linha de pobreza também estabelecida pelo PNUD.

Esta trajetória de aumento da pobreza na década de oitenta, estagnação e piora da situação dos mais pobres nos anos noventa e a redução da pobreza nos anos dois mil nos levam a questionar: por que a pobreza foi reduzida? Como este fenômeno ocorreu? Ele foi homogêneo? Quais as diferenças e semelhanças entre os países? Estas questões são o ponto de partida da presente pesquisa, que tem por objetivo explicar a redução da pobreza na América Latina a partir de um estudo de casos.

Gráfico 1 – Taxas de pobreza na América Latina de 1981 a 2013 a partir das linhas de pobreza do Banco Mundial (2011 PPP*)



Fonte: BANCO MUNDIAL, 2017. Elaboração própria. * Purchasing Power Parity: Paridade do Poder de Compra.

A literatura indica que este é um fenômeno multicausal e heterogêneo, pois há diversidade nas trajetórias de cada país. Partindo desta premissa, identificamos as principais hipóteses explicativas apresentadas pela literatura a respeito das transformações de renda na América Latina. Para López-Calva e Lustig (2010) temos dois fatores principais e seus respectivos mecanismos causais:

- 1) Diminuição da diferença salarial entre trabalhadores qualificados e não qualificados a partir da expansão da educação básica e o aumento de salários;

- 2) Aumento das transferências governamentais para os pobres através dos programas de transferência condicionada e do crescimento do gasto público social. Estes fatores, em um contexto de condições externas favoráveis, devido ao ciclo das commodities e um crescimento econômico de 5,5% ao ano no período de 2003 a 2008, explicam a redução da pobreza.

Cornia (2009) aponta fatores semelhantes, porém, enfatiza o papel dos governos de centro-esquerda, que emergem principalmente nos anos 2000, devido às transformações nas políticas econômicas e sociais aplicadas:

- 1) Condições externas: boom das commodities, aumento das remessas estrangeiras, acúmulo de reservas internacionais;
- 2) Ciclo econômico positivo;
- 3) Melhoria na distribuição de recursos educacionais;
- 4) Regimes de centro-esquerda, divididos em sociais-democratas ou populistas, que adotam um novo modelo político (*LOC Model*) através de: políticas macroeconômicas estabilizantes (políticas fiscal, monetária, cambial e de tributação, comércio e dívida externa), políticas de emprego, trabalho e sociais; crescimento do gasto público social e os programas de transferência condicionada de renda.

No Informe Regional sobre Desenvolvimento Humano na América Latina e Caribe, publicado em julho de 2016, o PNUD (2016) aponta que as principais causas para a redução da pobreza monetária na América Latina, no período de 2000 a 2015, se deve: 1) Aos novos empregos, gerados pelo crescimento econômico, que seriam responsáveis por 50% desta redução; 2) Aos programas de transferência de renda e aposentadoria, responsáveis pela redistribuição econômica, e que representam 30% do fenômeno; 3) Às melhorias na educação, identificadas como 20%. Complexificando, assim, a noção estabelecida na literatura da preponderância de políticas de redistribuição de renda sobre o crescimento econômico, e sugere a saturação destas políticas sociais como instrumento de redução da pobreza, indicando que é preciso pensar para além do aumento de renda, numa abordagem multidimensional.

Porém, o fenômeno além de multicausal, é também, heterogêneo. Existem casos de países historicamente desiguais e com altas taxas de pobreza, como o Brasil; e em oposição, países com um histórico de baixas taxas de desigualdade e pobreza, como a Argentina. Países de rápido crescimento, como Chile e Peru; e países de crescimento moderado, como Brasil e

México. Países que estabeleceram estabilidade macroeconômica, como Chile e Peru; e países que vivenciaram instabilidades na recuperação da crise econômica, como Argentina e Venezuela. Países de governos de centro-esquerda, como Brasil e Chile; e de centro-direita como México e Peru. Países com sistemas de seguridade social universalistas como Argentina e Chile; e países com histórica exclusão e insuficiência de cobertura, como Bolívia e El Salvador. O que há de comum aos países latinoamericanos é o cenário internacional, que afeta a todos, principalmente diante da vulnerabilidade e sensibilidade econômicas; e um histórico de elites políticas rentistas (LÓPEZ-CALVA & LUSTIG, 2010).

Em consonância, quando analisamos o desempenho individual dos países, temos resultados heterogêneos: aqueles que mais reduziram a pobreza na década de 2004 a 2014 foram Bolívia, Equador e Peru, com mais de 23% de redução; enquanto os que menos reduziram foram México, Honduras e El Salvador, com menos de 10% de redução; e a Guatemala, na contramão do fenômeno, teve aumento na taxa de pobreza de 4 dólares por dia em 7,2 pontos percentuais.

O que explica a heterogeneidade de trajetórias na redução da pobreza? Esta diversidade nos resultados e nas variáveis que explicam o fenômeno justifica o presente trabalho, que tem por objetivo realizar um estudo de casos sobre a redução da pobreza na América Latina, a partir da investigação de casos selecionados - Argentina, Brasil e México - de modo a contribuir com o aprimoramento do conhecimento científica acerca do tema. A seleção dos casos se fundamenta na representatividade da amostra, devido às dimensões populacionais dos países e às distintas trajetórias e desempenhos na redução da pobreza.

Assim, serão analisadas e comparadas as seguintes variáveis independentes: a) crescimento econômico, através da taxa de crescimento do PIB; b) redistribuição de renda, a partir da taxa de gasto público social e da avaliação dos programas de transferência condicionada de renda implementados.

O trabalho está organizado em quatro capítulos, além da presente introdução e da conclusão. O primeiro capítulo apresenta o referencial teórico que fundamenta o trabalho; o segundo investiga o fenômeno de redução da pobreza na América Latina que é objeto de estudo da pesquisa; o terceiro realiza o estudo de casos no que concerne ao impacto do crescimento sobre a pobreza; e o quarto apresenta em perspectiva comparada nos três países, o impacto dos programas de transferência condicionada de renda sobre a pobreza.

1 CAPÍTULO 1 – A REDUÇÃO DA POBREZA A PARTIR DAS VARIÁVEIS CRESCIMENTO ECONÔMICO E REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA

A pobreza, apesar de ser não ser um fenômeno recente, tornou-se objeto de discussão acadêmica no século XIX e protagonizou debates internacionais nos dois séculos seguintes devido à sua relevância para a realidade social. No que concerne à Ciência Política, o tema em questão passou a fazer parte do arcabouço de investigações científicas da área devido às suas causas e consequências institucionais e políticas. Porém, este é um objeto de pesquisa interdisciplinar e que requer o diálogo com outras áreas do conhecimento para aprimoramento da análise. Ainda que seja consenso a importância dos estudos sobre a pobreza e sua redução como principal meta das políticas de desenvolvimento, não há acordo quanto à sua definição, e consequentemente, quais os melhores instrumentos para sua mensuração.

Como afirma Castel (1998), as discussões sobre a pobreza como fenômeno social e *o que se fazer com os pobres* não são recentes. Esta preocupação nos remete à Idade Média e foi acentuada com os avanços do capitalismo nas sociedades pré-industriais da Europa Ocidental. Ao emergir como elemento da questão social, a pobreza suscita discussões sobre sua definição, identificação e possibilidades de redução. Inicialmente ela é compreendida como problema local e sob responsabilidade da sociabilidade primária; com o passar do tempo, extrapola a esfera privada para se tornar social e pública, sob responsabilidade do Estado e até mesmo, ao integrar a Agenda Social Internacional, como assunto de interesse global.

As definições científicas de pobreza variam de acordo com a perspectiva analítica em questão, diferentes escolas de pensamento apresentaram divergências e convergências na concepção do que é pobreza e de quais as possíveis soluções para a mesma. A começar pelo precursor da Economia Clássica, Adam Smith (1723-1790), que definiu pobreza como “inabilidade para garantir as necessidades exigidas pela natureza ou costume” (Smith, 1776). Esta concepção aponta equivalência na importância dos aspectos sociais (costume) e materiais (natureza), de modo que a pobreza é definida em termos relativos ao que uma determinada sociedade considera necessário para a sobrevivência.

O liberalismo clássico emerge no contexto da Primeira Revolução Industrial, protagonizada pela Inglaterra. O contexto político na Europa é marcado ainda pelo Antigo Regime e a fórmula monarquia absolutista e mercantilismo. A Inglaterra é pioneira na

Revolução Industrial por vários fatores, dentre eles o cercamento dos campos que permitiu o controle da propriedade privada e causou o êxodo das populações rurais, que ao migrar para as cidades, formaram, nos termos de Marx, um imenso exército de reserva.

O pensamento econômico do período, representado principalmente por Smith e David Ricardo, parte do pressuposto que os resultados da produtividade individual é que definem os salários, devido aos mecanismos de oferta e demanda do mercado; assim, a pobreza é entendida como consequência de escolhas individuais que afetam a produtividade de forma negativa, o papel do Estado seria intervir através de incentivos à produtividade e na prevenção da destituição social. Quaisquer intervenções estatais são concebidas como potenciais causas para reforço da pobreza através da dependência, de modo que as prescrições de atuação do Estado focam no aumento da produtividade dos mais pobres para que estes sejam incluídos na força laboral, ainda que se reconheça que alguns grupos de indivíduos são inaptos a trabalhar (idosos, deficientes, crianças) e necessitam de suporte alternativo.

O desenvolvimento do capitalismo industrial provocou mudanças profundas na organização da sociedade europeia ao longo da Idade Moderna. A chamada “Dupla Revolução” emerge na virada do século XVIII e XIX. Na esfera econômica temos por marcos temporais a Primeira Revolução Industrial, que data do período de 1780 a 1840, e é sequenciada pela Segunda Revolução Industrial e posteriormente pela Terceira em meados dos anos 1970. As mudanças mais sensíveis decorrentes das revoluções industriais dizem respeito à reorganização do modo de produção vigente, o surgimento das classes sociais modernas (burguesia e proletariado, na terminologia marxista) e os avanços decorrentes da produção em massa.

Já na esfera política, o *turning point* moderno é a Revolução Francesa, que apresenta novas categorias ao dicionário político moderno, com ela aprendemos sobre constitucionalismo e direitos do homem e do cidadão, sobre o princípio de defesa da pátria e a ideia de guerra total. Segundo Hobsbawm, de 1789 a 1917 o mundo se divide a favor ou contra os princípios da Revolução Francesa, ele aponta que “a França forneceu o vocabulário e os temas da política liberal e radical-democrática para a maior parte do mundo”. Além disso, a ideia de nacionalismo é embrionária deste fenômeno político.

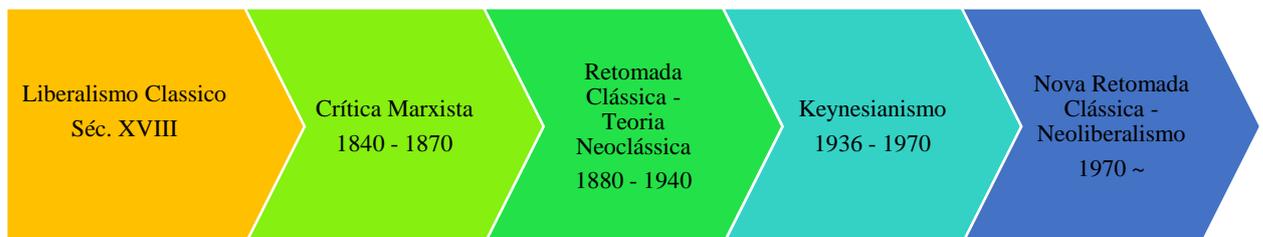
É no contexto das ondas revolucionárias do século XIX (1820, 1830 e 1848) e de unificações tardias (Alemanha e Itália) que a crítica marxista se ergue em meados de 1880 a 1940. Marx compreende a separação entre burguesia e proletariado que haviam lutado juntos

contra o Antigo Regime anteriormente. O crescimento populacional e as péssimas condições de habitação e trabalho imbuíram a um processo de desequilíbrio social, e na ausência de um Estado organizado para atender as demandas emergentes, o colapso e a desintegração social estiveram próximos (CASTEL, 1998).

Em resposta, temos uma retomada clássica com a Teoria Neoclássica. Esta se diferencia ao ressaltar o papel das desigualdades iniciais (de habilidades e capital) que determinam a produtividade individual e geram a pobreza em um sistema econômico baseado na competição. São reconhecidas as falhas de mercado como externalidades e informações incompletas que agravam a pobreza e que não dependem do controle individual. A incerteza tem maior influência sobre a pobreza porque os pobres são mais vulneráveis aos choques econômicos, este entendimento permitiu maior diversidade de explicações para a pobreza. As duas escolas compartilham a centralidade dos incentivos à produtividade individual, o papel limitado do Estado e a ênfase nos aspectos monetários. Compartilha com a Escola Clássica a compreensão de que o papel do Estado deve ser limitado, ainda que deva atuar na correção de falhas do mercado através de políticas focalizadas.

O Keynesianismo emerge nos anos de 1930, tem por principal propulsor histórico a crise de 1929. A teoria keynesiana sugere que o crescimento pode promover desenvolvimento econômico e aliviar a pobreza, justificando a intervenção estatal no nível macroeconômico através de políticas fiscais e monetárias e atacando o desemprego involuntário. Neste ponto, o modelo keynesiano é semelhante ao paradigma neoclássico, pois o crescimento é o fator mais efetivo na redução da pobreza, sendo o pleno-emprego a melhor ferramenta para a tal. O foco no investimento público tem por meta complementar o crescimento econômico, o que gera um ciclo virtuoso, pois tem resultados no desenvolvimento de capital humano e educacional.

Linha do Tempo – Pensamento Econômico



Fonte: Elaboração própria, 2017.

Os conceitos de pobreza

As mudanças no pensamento econômico ao longo do tempo influenciaram a própria concepção de pobreza, a compreensão do papel do Estado no seu combate e qual o lugar dos pobres na sociedade capitalista na qual vivemos. Analisaremos nesta seção as transformações conceituais ao longo do tempo.

Booth (1887) e Rowtree (1902) foram pioneiros nos estudos científicos sobre a pobreza. Eles a definiam como privação de subsistência (comida, vestimenta, habitação, itens básicos de necessidade) e pobres como aqueles que não possuíam renda suficiente para garantir a própria sobrevivência física. Rowtree ainda diferenciou a pobreza primária da secundária, a primeira dizia respeito aos “ganhos insuficientes para garantir os mínimos necessários para a manutenção da subsistência física” e a última, dependia do julgamento subjetivo relacionado aos padrões sociais que definiam o que era necessário ou não.

A ideia de subsistência foi aprimorada para uma perspectiva monetária: a pobreza associada à baixa renda, a renda analisada de acordo com a utilidade e o pobre como aquele que não possui renda suficiente para garantia de sua subsistência (TOWSEND, 1993). A perspectiva monetária, segundo Larderchi et al. (2003), reflete os elementos fundamentais da teoria neoclássica, pois compreende o consumo e a renda como medidas para o bem-estar e os mesmos como decorrentes da produtividade, que é influenciada por desigualdades iniciais. A ideia chave é de que as medidas monetárias captam a heterogeneidade entre os indivíduos e suas situações.

Um dos principais argumentos para a adoção da abordagem monetária é a instrumentalidade da mesma como *proxy* do bem-estar, possibilitando a quantificação e comparação intertemporal de bem-estar. Assim, a diferenciação entre pobres e não pobres é a *linha de pobreza monetária*, que pode ser absoluta, baseada nas necessidades mínimas de sobrevivência; ou relativa, baseada nas condições de vida predominantes na sociedade a ser analisada. Há ainda o conceito de linha de indigência, que define as necessidades nutricionais mínimas para a garantia das condições vitais de sobrevivência do indivíduo. Aqueles que possuem renda inferior a esta linha de indigência são identificados em situação de pobreza extrema.

Nesta abordagem, a agregação dos indicadores da pobreza é caracterizada pela sofisticação quantitativa nos instrumentos de mensuração, sendo influenciada principalmente

pelos avanços metodológicos da Econometria. Para Grusly e Kanbur (2004), os anos de 1970-19585 são marcados pela “efervescência conceitual” (*conceptual ferment*) no que diz respeito à mensuração da pobreza. Pois, no período foram elaborados alguns dos índices mais utilizados pela abordagem monetária da pobreza e que ainda hoje são referências, como o Índice de Sen (SEN, 1976) e a família de índices FGT (FOSTER; GREER; THORBECKE;1984). Até então, os índices mais usados eram o headcount (Índice H) e o income gap (Índice I).

Apesar da hegemonia da perspectiva monetária de pobreza, que é utilizada em mais de uma corrente teórica, não há unanimidade, pois a ideia de que a renda é a proxy mais adequada de bem-estar negligencia as demais dimensões que influenciam a questão. Essa exclusividade do uso da renda pode resultar em três tipos de problemas (KUKLYS; 2005, p. 14): i) a omissão do impacto de bens e serviços não mercantis no bem-estar individual; ii) um desrespeito à heterogeneidade interpessoal na conversão de renda em bem-estar, particularmente na análise da pobreza e da desigualdade; iii) a negligência do valor intrínseco da escolha.

O primeiro problema apontado diz respeito a dificuldade da perspectiva monetária em identificar e adequar bens e serviços que não estão no mercado privado e que não tem preço definido à análise. Estes bens influenciam o bem-estar das pessoas, como por exemplo, autoconsumo, bens e serviços públicos e doações. Salama e Destremau (1999, p.49), apontam que “*se não levarmos em consideração estas exceções, uma definição da pobreza limitada a um patamar de rendimento monetário será restritiva e, por conseguinte, insuficiente*”. O segundo problema está relacionado à consideração da heterogeneidade entre os indivíduos, pois na abordagem monetária estas variações são consideradas apenas em termos orçamentários. Sen (2010, p. 90-91) apresenta alguns exemplos de fontes de variação: heterogeneidades pessoais; diversidades ambientais, variações no clima social; diferenças de perspectivas relativas – as necessidades de mercadorias entre comunidades dependem de convenções e costumes; distribuição intrafamiliar.

O terceiro problema corresponde à negligência do valor que a escolha possui. Valor este constituído pela escolha em si e pela quantidade de alternativas existentes no ato de escolher. Para a visão unidimensional e utilitarista, a perda de liberdade de escolha (a quantidade de opções possíveis) não influencia o nível de bem-estar dos indivíduos (KUKLYS, 2005; SEN, 2010). Assim, as perspectivas que se contrapõem à visão monetária de pobreza

buscam solucionar estes problemas e extrapolar os critérios de mensuração que levam em consideração apenas a renda ou subsistência física.

A corrente se propõe a avançar nas discussões monetaristas é a Teoria das Capacidades Humanas de Amartya Sen (2010), para quem a pobreza é um fenômeno multidimensional resultante de variáveis políticas, econômicas e sociais, entretanto, comumente é interpretada apenas como um processo econômico, denotando, principalmente, a escassez de recursos monetários de pobreza como privação de capacidades, de modo a se superar a concepção mínima baseada na baixa renda. Ele apresenta três argumentos a favor de sua abordagem: i) esta concentra-se em privações intrinsecamente importantes, enquanto a de baixa renda considera apenas o que é instrumentalmente importante; ii) existem outras influências sobre a privação de capacidade, além da renda; iii) o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional. Acerca do terceiro e último argumento supracitado, o autor aponta sua importância quando se examina e avalia a ação pública destinada a reduzir a desigualdade ou a pobreza. Assim, ilustra situações que comprovam que a relação entre renda e capacidades não é direta, automática e irresistível, sendo, necessário e possível tratar tanto de questões descritivas quanto políticas a partir desta perspectiva de pobreza como privação de capacidades (SEN, 2010, p. 147).

Porém, tanto a visão monetária quanto a multidimensional da pobreza suscitam questionamentos, Laderchi, Saith e Stewart (2003) apontam oito desafios que se apresentam diante das tentativas de se definir e medir a pobreza:

1. O limite no qual a privação é definida e como esse limite é captado pelos indicadores estabelecidos. Diferentes definições de pobreza abrangem diferentes esferas de interesse.
2. A universalidade na definição de pobreza. A interpretação das abordagens difere de acordo com as diferenças sociais. É preciso reconhecer isto.
3. A questão de definir os métodos como objetivos ou subjetivos. Métodos de mensuração da pobreza supostamente objetivos são influenciados por julgamentos de valor. Diante disto, a ideia de imparcialidade e neutralidade na mensuração da pobreza é questionável.
4. Como separar os pobres dos não-pobres a partir do uso de uma ou mais linhas de pobreza? Dois problemas surgem aqui: i) Qual a justificativa para se adotar qualquer

linha de pobreza? ii) Em que medida a linha de pobreza é definida em relação a um dado contexto ou pretende refletir determinados padrões absolutos de privação? Os autores apontam que “em um nível teórico, a escolha de uma definição de pobreza se baseia no pressuposto crucial de descontinuidade entre os pobres e os não-pobres, que pode ser refletida numa linha de pobreza” (LADERCHI; SAITH; STEWART, 2003, p. 4, tradução nossa)⁵.

5. A unidade de definição da pobreza – individual ou familiar. E a unidade geográfica, que é importante para a análise por: i) identificar a sociedade com relação à qual linha de pobreza é estabelecida, ii) definir os limites de mercados relevantes e iii) definir as áreas.
6. Como lidar com a multidimensionalidade? Como medir múltiplas dimensões? Como agrega-las? A mensuração monetária, apesar de reconhecidamente insuficiente, é usada sob o argumento de que ela é capaz de captar a essência da pobreza ou *proxies*⁶ de outras privações humanas.
7. É preciso definir limites temporais, pois quanto mais tempo, menos pobreza aparecerá. Além disso, o tempo é um critério na definição de pobreza crônica e pobreza transitória. Análises causais precisam levar em conta o tempo.
8. Uma definição de pobreza oferece uma explicação causal e aponta para determinadas políticas de alívio da pobreza.

A discussão destes desafios é o ponto de partida para o aprimoramento dos estudos sobre a pobreza. Desta forma, o presente trabalho parte do pressuposto de que a pobreza é multidimensional, pois tem origem na insuficiência monetária, mas se amplia sobre diversas dimensões humanas (como o acesso à saúde, educação e o desenvolvimento de capacidades que possibilitam a autonomia do indivíduo). Entretanto, reconhece também as impossibilidades metodológicas atuais de mensuração multidimensional, assim, os dados utilizados são referentes à medidas monetárias e quantitativas da pobreza.

A definição de pobreza e como mensurá-la, adotada na pesquisa, corresponde ao estabelecido pelo Banco Mundial, que estabelece como medida o nível de renda ou consumo

⁵ No original: “At a theoretical level, the choice of a definition of poverty relies on the crucial assumption that there is some form of discontinuity between the poor and the non-poor which can be reflected in the poverty line”.

⁶ A ideia de *proxy* (no plural *proxies*, do inglês “procuração, procurador, representante”) é usada para se tratar dos principais argumentos a favor da abordagem monetária, pois, a renda seria uma forma intermediária de identificar as demais privações que a pobreza acarreta. O termo é recorrente e normalmente não é traduzido.

que impedem a garantia de necessidades básicas – a linha de pobreza da instituição é de \$3,10 dólares por dia e de indigência de \$1,90 dólares por dia, em termos de paridade do poder de compra.

Porém, compreendemos a importância de se reconhecer a multidimensionalidade da pobreza, como apontado no documento temático do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável⁷ pela Organização das Nações Unidas, que discute a importância de se utilizar medidas de pobreza para além da mensuração monetária:

O conceito de pobreza costuma ser compreendido o estado de privação de um indivíduo cujo bem-estar é inferior ao mínimo que a sociedade é moralmente obrigada a garantir. A pobreza em uma sociedade pode ser entendida, portanto, como o agregado do estado de privação dos seus membros. Todavia, algumas definições adicionais são necessárias. Precisa-se, de uma medida do bem-estar individual e da definição do mínimo de bem-estar moralmente aceitável, quantificado na mesma unidade de medida. Aí é que está o problema, não há consenso sobre o que é o bem-estar, sobre como medi-lo, e muito menos sobre qual é o mínimo de bem-estar moralmente aceitável (OSORIO; SOARES; SOUZA; 2011).

1.1 A RELAÇÃO ENTRE CRESCIMENTO ECONÔMICO E REDUÇÃO DA POBREZA: ARGUMENTOS E EVIDÊNCIAS

Um dos primeiros trabalhos a investigar a relação entre crescimento econômico e a distribuição de renda – concluindo padrões sobre a desigualdade e a pobreza, foi o de Simon Kuznets (1955). A partir da análise de dados estatísticos acerca da renda nos Estados Unidos de 1913 a 1938, ele constatou que com o crescimento da renda nacional nos primeiros estágios de desenvolvimento, a distribuição inicialmente piorou chegando a um ápice, e em seguida, decaiu, pois ocorreu a inclusão de uma parcela maior da população nos ganhos nacionais. A tendência seria, assim, que em um contexto de crescimento econômico, a desigualdade de renda – e conseqüentemente a pobreza – desenhasssem a trajetória de um “u” invertido.

A ideia fundamentou teorias desenvolvimentistas e modernizantes, que visualizavam no processo de industrialização tardio dos países do então “Terceiro Mundo” a chave para a redução da pobreza e desigualdade, tendo em vista que esta seria a trajetória irrevogável do desenvolvimento. Contudo, Piketty (2014) argumenta que o fundamento empírico que sustenta

⁷ Em 25 de setembro de 2015, líderes dos 193 Estados-membros das Nações Unidas aprovaram, por consenso, em Nova Iorque, a adoção da Agenda 2030 e dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que dão continuidade aos esforços dos Objetivos do Milênio, anteriormente citados.

a curva de Kuznets é frágil, pois a forte queda na desigualdade de renda que ocorreu entre 1914 e 1945 é resultado principalmente das guerras mundiais e dos choques econômicos e políticos decorrentes delas, e não de um processo de mobilidade dos fatores de produção entre setores econômicos.

Entretanto, apesar das críticas, o trabalho de Kuznets é o ponto de partida para uma discussão que permaneceu vigente por décadas: o quanto os pobres são beneficiados com o crescimento econômico? A literatura se dividiu entre aqueles que compreendem como direta a relação entre crescimento e redução da pobreza, e aqueles que identificaram fatores intermediários que direcionam esta relação, ou até mesmo, que ela não existe. As pesquisas empíricas delinearão um fértil debate acerca do tema e o aprimoramento metodológico ao longo do tempo permitiu avanços.

Fields (1980) analisou 12 períodos de crescimento econômico em diferentes países e identificou que a combinação de aumento na pobreza e crescimento econômico é rara, pois na maioria dos países o crescimento esteve acompanhado de não aumento na pobreza e melhora na renda per capita real dos 20% mais pobres. Em um estudo posterior, Fields (1989) investigou 18 países com dados sobre pobreza por um período relativamente longo de tempo; em apenas um caso o crescimento econômico não esteve acompanhado pela queda na pobreza e crescimentos econômicos mais rápidos tenderiam a declínios maiores na pobreza.

Datt e Ravallion (1992) concluíram que nos países em desenvolvimento o processo de crescimento não teve impacto na posição relativa dos pobres nos anos de 1980, nem em uma tendência de aumento ou redução da desigualdade. Decompuseram a variável crescimento em outras duas: crescimento puro e redistribuição, apontando que a prioridade deveria ser dada às políticas que criam oportunidades para que os pobres aumentem sua renda, pois o padrão de crescimento determina o efeito do crescimento sobre a pobreza. Em consonância, Ravallion (1995) busca identificar o quanto da performance do crescimento econômico explica a redução da pobreza, a conclusão do trabalho é que

- a) O impacto do crescimento sobre a desigualdade é tão diverso que não é possível estabelecer nenhuma relação bivariada sistemática e
- b) O crescimento econômico não explica totalmente a redução da pobreza, tendo em vista que ainda existem variações nas performances dos países na redução da pobreza a partir de uma dada taxa de crescimento.

A partir de um novo banco de dados do Banco Mundial, Deininger e Squire (1996) tornaram possível pela primeira vez o teste empírico da curva de Kuznets utilizando informações de um longo período de tempo e uma amostra mundial significativa, entretanto, apesar do avanço metodológico, os resultados mostram que a pobreza não é um fenômeno homogêneo pelo mundo. Os autores afirmam que “em média, os pobres são beneficiados pelo crescimento”, mas a análise das regiões mundiais aponta forte heterogeneidade nos padrões desta relação. Dentre os principais achados do trabalho temos:

- a) Crescimento substancial e significativa redução na renda dos 20% ou 40% mais pobres ocorreu em apenas 5 de 26 países: China (1986/1992), Colômbia (1970/1978), Costa Rica (1971/1977), República Dominicana (1984/1989) e Grécia (1981/1988);
- b) Na vasta maioria dos casos, o crescimento esteve acompanhado da redução na pobreza;
- c) Casos em que o rápido crescimento econômico não reduziu pobreza, também não aumentou significativamente;
- d) O Sri Lanka foi uma exceção, aonde o crescimento aumentou a pobreza, devido ao processo de liberalização que substituiu um regime que reconhecidamente protegia a renda dos mais pobres;
- e) Baixos crescimentos, mas não negativos, levaram a deterioração dos ganhos de renda dos mais pobres: Chile (1971/1978), México (1984/1989), Nigéria (1986/1992) e Paquistão (1970/1979);
- f) Porém, dos 8 casos adversos, 4 possuíam dados dos anos de 1970, considerados questionáveis quanto à qualidade e comparabilidade. De 39 intervalos de crescimento quando o PIB excedeu 2%, a renda dos mais pobres caiu em apenas 6;
- g) Os resultados apresentam suporte à proposição de que o crescimento do PIB pode ser e usualmente é uma força na redução da pobreza, ao menos no que diz respeito aos 20% ou 40% mais pobreza – objetos da pesquisa. Pobres são beneficiados pelo crescimento econômico através do aumento de renda.

Em um trabalho seguinte, Deininger e Squire (1996b) apontam que as mudanças na distribuição de renda são lentas, de modo que o crescimento está associado com o aumento das rendas em cada quintil da população, em mais de 81% dos casos dos 91 episódios de crescimento analisados, a renda do quintil mais pobre da população cresceu.

Ravallion e Chen (1996) apresentam a análise de 64 períodos de crescimento para 42 países em desenvolvimento ou em transição econômica, os resultados sugerem que as tendências da relação em questão variam de acordo com especificidades regionais, mas que a desigualdade e a polarização aumentaram mais frequentemente que declinaram. O Leste Europeu e a Ásia Central são casos atípicos, de modo que se os excluirmos, encontramos resultados diferentes. Os autores argumentam que:

1. A distribuição de renda piorou mais frequentemente no Leste asiático;
2. Melhorou mais frequentemente na África e América Latina;
3. Não há suporte empírico para a ideia de que taxas mais altas de crescimento do padrão médio de vida tendem a piorar a distribuição de renda, pois o crescimento do consumo médio está associado com menor desigualdade e polarização;
4. A conclusão ao se excluir Europa e Ásia é de que nem a desigualdade nem a polarização estão correlacionadas com o crescimento do consumo médio;
5. Na América Latina o crescimento econômico tanto reduziu quanto aumentou a pobreza, de modo inconclusivo.

Porém, ao investigar a América Latina, Morley (1995) identificou que durante períodos de recuperação econômica, a distribuição de renda melhorou e a pobreza foi reduzida, enquanto em períodos de recessão, a distribuição piorou e a pobreza aumentou, com exceção da Guatemala (1986/1989) e o Chile (1987/1990).

Roemer e Gugerty (1997) mostram que o crescimento econômico está positivamente associado à redução da pobreza; e que a abertura do mercado e a administração macroeconômica estão associadas à níveis mais altos de crescimento e, conseqüentemente à redução da pobreza. Mas ressaltam que a ausência da distribuição de renda impede o impacto do crescimento sobre a pobreza; assim como a estrutura econômica e as políticas econômicas influenciam a extensão deste impacto. O crescimento tende a gerar a redução da pobreza quando a economia está assentada em uma distribuição relativamente igualitária, ou quando é baseado no aumento de produtividade e empregos.

Os autores apresentam o argumento de que as estratégias de desenvolvimento e as políticas econômicas têm diferentes impactos na pobreza através da influência sobre o crescimento, e afetam ainda a distribuição da renda ao alterar o modo como a economia gera e absorve o crescimento econômico. Apresentam casos hipotéticos em que o crescimento

influencia ou não a pobreza de acordo com a estrutura econômica e as políticas econômicas adotadas:

1. Economias rurais com produção agropecuária em pequena escala têm no crescimento econômico, seja através da exportação do agronegócio manufaturado ou do aumento da demanda de commodities, o benefício de pobres e não pobres;
2. Economias com baixas taxas de desemprego, o crescimento através da exportação de produtos manufaturados ou de serviços gera novos empregos que absorvem a oferta de trabalhadores de baixa produtividade (e baixa qualificação) e até mesmo aumenta os salários mínimos; porém,
3. Economias de alta concentração de renda, em que a riqueza está concentrada em uma minoria, quando o crescimento econômico advém de exportações da produção controlada por esta minoria, o mercado não apresenta mecanismos eficientes para incluir os grupos de baixa renda neste crescimento. Eles apontam que as reformas de mercado baseadas nos ajustes estruturais incrementam o impacto do crescimento sobre a pobreza e que a redução dos controles de grupos minoritários diminui o rentismo (ROEMER; GURGETY, 1997).

Ao investigar que fatores influenciam a elasticidade renda-pobreza nos países em desenvolvimento, Ravallion e Datt (1999) identificaram na Índia que no setor não agrícola há elasticidade diferente entre regiões e que nas regiões onde a produtividade agrícola, o padrão de vida no meio rural e a escolaridade são maiores, a redução da pobreza foi mais significativa. Da mesma forma, Lipton e Ravallion (1993) constataram a importância do crescimento por setor econômico sobre a redução da pobreza e Thorbecke e Hong-Sang (1996) apontaram que o crescimento na agricultura e no setor de serviços contribui mais para a redução que no setor industrial.

Dollar e Kraay (2000) verificam que a taxa de crescimento da renda média dos mais pobres foi igual a taxa de crescimento da renda média geral, indicando, portanto, que o crescimento beneficiou os pobres. Entretanto, Bouguingnon (2002) acrescenta que quanto maior é a renda média e menor a concentração de renda, maior é a elasticidade renda-pobreza.

O trabalho de Ravallion (2001) posteriormente revisa a discussão sobre os efeitos da pobreza sobre o crescimento econômico analisando a década de 1990, ele apresenta a seguinte questão: “por que não houve mais progressos na redução da pobreza?”. Em meio ao debate

acerca dos efeitos negativos e positivos da globalização (e liberalização econômica) sobre os mais pobres, o autor argumenta que a resposta não está nos extremos, mas, no meio termo. É necessário compreender que o crescimento pode reduzir a pobreza, mas que este impacto depende de qual crescimento e qual contexto de pobreza (e desigualdade). Ele aponta que nos países em que houve crescimento, a tendência foi de haver redução da pobreza, ainda mais nos países de baixa desigualdade e que evitaram o aumento da desigualdade.

Diferenças no quanto uma taxa de crescimento impacta na pobreza refletem desigualdades de renda iniciais, desigualdade educacionais e de outras dimensões, inclusive geográficas. Do mesmo modo, o aumento da desigualdade pode interromper prospecções para a redução da pobreza através do crescimento. O crescimento econômico mensurado a partir de médias nacionais nem sempre reflete os padrões médios de vida, de modo que questões de aprimoramento metodológicos também estavam em voga. Ravallion (2001) aponta lacuna na literatura quanto aos estudos sobre o contexto interno dos países, a partir da identificação de fatores determinantes do porquê determinadas pessoas pobres conseguem aproveitar as oportunidades geradas pela expansão econômica – e assim, contribuir com a expansão – e outras não conseguem. Outros fatores que devem ser levados em consideração são: o capital humano, a localização, organização social e a exposição à riscos sem seguro social.

Son e Kawkani (2004) examinam como a relação entre crescimento e pobreza pode mudar de acordo com os níveis iniciais de desenvolvimento econômico e desigualdade; a partir do conceito de elasticidade da pobreza, medindo a amplitude do impacto do crescimento sobre a pobreza, o trabalho indica que as condições iniciais supracitadas têm impacto significativo no processo de redução da pobreza.

Assim, é delineada na discussão um novo paradigma: que tipo de crescimento é pró-pobres (*pro-poor*)? Lopez (2004a) identifica quatro perspectivas de definição do que seria um crescimento favorável aos pobres: i) quando a participação da renda dos mais pobres cresce mais que a renda média da economia, com a queda da desigualdade devido ao crescimento; ii) quando a participação dos pobres na renda cresce tanto quanto seu crescimento demográfico, de modo que a renda per capita dos mais pobres tende a aumentar implicando a queda da desigualdade absoluta (WHITE; ANDERSON, 2000); iii) quando, ao se comparar as alterações na pobreza devido ao crescimento econômico (em um contexto de desigualdade constante) e alterações na pobreza devido à mudanças na desigualdade (KAKWANI; PERINIA, 2000); iv)

ou simplesmente quando o crescimento é capaz de reduzir a pobreza, independente das tendências de desigualdade (RAVALLION; CHEN, 2003). Assim, o crescimento não é considerado pró-pobres se o resultado dele for a estagnação ou queda da renda desta parcela da população.

Kraay (2004) disserta acerca da importância das instituições e políticas econômicas que promovam o crescimento pró-pobres, ao decompor a trajetória de países em desenvolvimento nos anos de 1980 e 1990, ele identificou os seguintes fatores: i) uma alta taxa de crescimento; ii) uma alta taxa de sensibilidade da pobreza par ao crescimento; e iii) um padrão de crescimento que reduz a pobreza. A médio e longo prazo as alterações na pobreza podem ser explicadas pelas alterações na renda média e pelas mudanças na renda relativa; aponta ainda evidências de que existem diferenças de mensuração, quando se analise a taxa de pobreza ou o *gap* de pobreza, há divergência. Quanto mais a medida de pobreza for sensível à distribuição de renda, maior peso se dá ao padrão de distribuição do crescimento.

Cornia (2006) aponta que desde os anos 1990 a redução da pobreza ganhou espaço na agenda de políticas públicas dos países em desenvolvimento, através, principalmente, dos Objetivos do Milênio. O debate teórico produziu importantes convergências entre as diferentes escolas de pensamento sobre desenvolvimento e políticas sociais que reduzem a pobreza, entretanto, não há consenso acerca das políticas macroeconômicas. Para o autor, a redução da pobreza depende destes três fatores – políticas sociais, de desenvolvimento e macroeconômicas que podem ser decompostos nos seguintes mecanismos: condições iniciais, vantagens comparativas, choques exógenos, financiamento externo, políticas públicas. A coordenação destes fatores pode acelerar o crescimento e melhorar a distribuição de renda, direcionando o crescimento para os pobres e reduzindo a pobreza.

Organizamos um quadro síntese com os principais argumentos da literatura acerca do impacto do crescimento econômico sobre a pobreza. É possível verificar que o avanço metodológico permitiu análises mais generalizáveis, porém, os estudos sobre pobreza caminham para uma visão multicausal. Conclui-se deste levantamento bibliográfico que o mero crescimento econômico, ou seja, o aumento do PIB, não é suficiente para redução da pobreza; e que existem variáveis que interferem neste processo.

Quadro 1 – Síntese dos argumentos acerca do impacto do crescimento sobre a pobreza

<i>Referência</i>	<i>Argumento</i>
<i>Kusnetz (1955)</i>	O crescimento econômico inicialmente eleva a pobreza e a desigualdade, para em seguida, decair, através da inserção de uma maior parcela da população nos ganhos.
<i>Fields (1980)</i>	Crescimento econômico esteve acompanhado do não aumento da pobreza e melhora na renda per capita dos 20% mais pobres.
<i>Fields (1989)</i>	Crescimento econômico mais rápido reduz mais a pobreza.
<i>Datt & Ravallion (1992)</i>	Na década de 1980, o crescimento nos países em desenvolvimento não teve impacto sobre os pobres. O padrão de crescimento determinar o efeito sobre a pobreza.
<i>Ravallion (1995)</i>	O quanto do crescimento explica a pobreza? O crescimento não tem impactos sobre a desigualdade e não explica totalmente a redução da pobreza, pois existem variações nas trajetórias dos países para uma mesma taxa de crescimento.
<i>Deininger & Squire (1996)</i>	Em média, os pobres são beneficiados. Na maioria dos casos o crescimento esteve acompanhado da redução da pobreza. O rápido crescimento não teve impacto maior sobre a pobreza.
<i>Deininger & Squire (1996b)</i>	Mudanças na distribuição de renda são lentas, por isso o crescimento é mais efetivo em reduzir que a redução na desigualdade. Em 81% dos casos o quintil mais pobre teve aumento de renda.
<i>Ravallion & Chen (1996)</i>	As diferenças regionais são importantes na análise da pobreza.
<i>Morley (1995)</i>	Na América Latina, períodos de recuperação econômica foram acompanhados de melhoras na distribuição de renda e redução da pobreza. Assim como a recessão foi acompanhada da piora na distribuição e aumento da desigualdade.
<i>Roemer e Gugerty (1997)</i>	O crescimento está associado à redução da pobreza, a liberalização econômica está associada ao crescimento, e consequentemente à redução da pobreza. A ausência de redistribuição impede a capacidade do crescimento sobre a pobreza e a estrutura econômica influencia a extensão desse impacto.
<i>Ravallion (2001)</i>	Crescimento pode reduzir a pobreza, mas as desigualdades iniciais afeta o resultado.
<i>Son & Kakwani (2004)</i>	As condições iniciais têm impacto significativo sobre a redução da pobreza.
<i>Kraay (2004)</i>	As instituições têm importância no processo de redução da pobreza.
<i>Cornia (2006)</i>	Fatores que influenciam o direcionamento pró-pobres do crescimento: condições iniciais, vantagens comparativas, choques exógenos, financiamento externo, políticas públicas. A redução da pobreza acontece com a aceleração do crescimento e a melhoria da distribuição de renda.

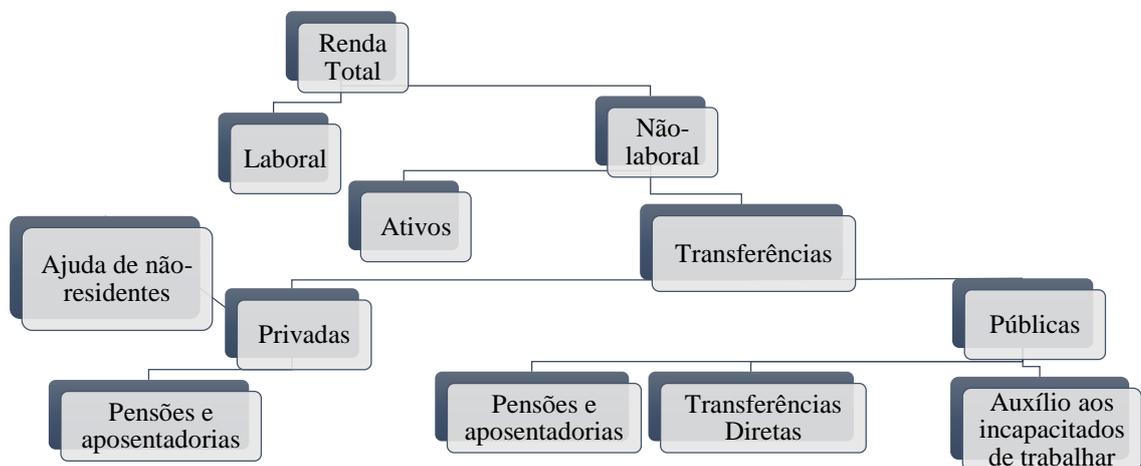
Elaboração própria., 2017.

Diante do exposto, alguns pontos emergem: a relação entre crescimento, pobreza e desigualdade se verifica empiricamente, mas a explicação do padrão de comportamento destas variáveis se altera de acordo com os casos e período; as condições iniciais interferem na capacidade do crescimento econômico em reduzir a pobreza; as divergências e aprimoramentos metodológicos delinearão discussões sobre esta relação de modo que não há um consenso mundial, as generalizações são, no máximo, regionais.

Tendo em vista que a redução da pobreza ocorre a partir do aumento da renda daqueles considerados pobres, é necessário compreender como a renda é formada e quais fatores a influenciam. A renda total é composta pela renda laboral e/ou não-laboral, a primeira, decorrente dos salários e a segunda, de ativos (rendimentos como aluguel e poupança) ou transferências, que podem ser públicas ou privadas. As transferências privadas dizem respeito às pensões e aposentadorias e à ajuda de não-residentes no país; já as transferências públicas correspondem às pensões e aposentadorias públicas, benefícios para auxílio de incapazes de trabalhar e transferências diretas, usualmente através de programas de transferência condicionada de renda.

Diante desta composição, é possível identificar que existem três possibilidades de elevação de renda para os mais pobres influenciadas pelo Estado: a renda laboral, através de incentivos à inserção no mercado de trabalho; e as transferências públicas, seja através da flexibilização dos benefícios que auxiliam inaptos ao trabalho, seja por meio da expansão das transferências condicionadas. A seguir apresentamos um fluxuograma que organiza as possibilidades de renda.

Figura 1 - Composição da Renda



Fonte: BARROS et. al, 2010.

Assim, é possível elaborar a partir dos argumentos expostos pela literatura, os mecanismos causais que explicam hipoteticamente, o impacto do crescimento econômico sobre a pobreza. É consenso que a relação entre as variáveis existe, entretanto, quais mecanismos delineiam este processo causal? Alguns autores identificaram influência direta do crescimento

sobre a pobreza; outros, apontaram como necessária a presença de outros fatores, como a redução da desigualdade de distribuição de renda, para que o impacto seja positivo.

O exercício teórico realizado é de que a seguinte sequência de fatores direciona o impacto do crescimento econômico sobre a pobreza, de modo a reduzi-la: o crescimento causa o aumento da produtividade, que por sua vez gera uma maior demanda por trabalhadores de baixa qualificação (*low-skill workers*), aumentando a taxa de emprego nesta parcela da população, tendo em vista que os trabalhadores de baixa qualificação estão associados à pobreza, estes três mecanismos são condições necessárias e relevantes para a produção do fenômeno de redução da pobreza, pois sua ausência impediria o resultado esperado. Este aumento da taxa de emprego resulta no aumento da renda laboral de famílias pobres com trabalhadores de baixa qualificação que foram inseridos no mercado de trabalho, sendo esta uma condição suficiente para produção do *outcome*. A redução da pobreza, por sua vez, reforça crescimento econômico através do consumo.

X causa Y e Y reforça X

X = Crescimento Econômico Y = Redução da Pobreza

X causa X₁ Aumento da produtividade. Condição necessária e relevante.

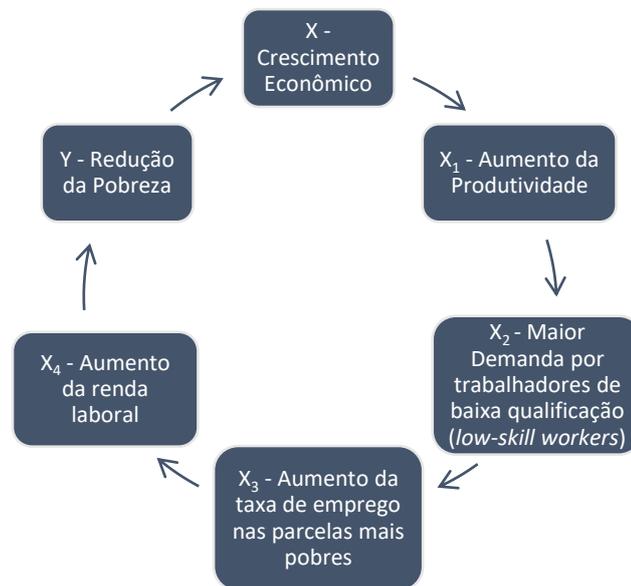
X₁ causa X₂ Maior demanda por trabalhadores de baixa qualificação (*low-skill workers*).
Condição necessária e relevante.

X₂ causa X₃ Aumento da taxa de emprego nas parcelas mais pobres da população. Condição necessária e relevante.

X₃ causa X₄ Aumento da renda laboral das famílias pobres com trabalhadores de baixa qualificação inseridos no mercado de trabalho. Condição suficiente e relevante.

X₄ causa Y que reforça X A redução da pobreza reforça o crescimento econômico através do aumento do consumo.

Figura 2 – Mecanismos Causais da Redução da Pobreza através do Crescimento Econômico



Fonte: Elaboração própria, 2017.

1.2 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Os Programas de Transferência Condicionada de Renda⁸ (PTCR) são políticas públicas sociais que têm por principal característica a transferência de recursos monetários a um segmento específico da população a partir do cumprimento de condicionalidades; eles representam uma mudança nos instrumentos de combate à pobreza utilizados pelos Estados latinoamericanos devido ao seu caráter de promoção da autonomia na gestão dos recursos recebidos e das condicionalidades relacionadas ao desenvolvimento de capital humano. Estes programas emergiram nos anos de 1990 e ganharam notoriedade nos anos 2000, com os resultados positivos de redução da pobreza em diversos países da região (FIZBEIN & SCHADY, 2009)

O contexto para o estabelecimento destes programas é delineado pelas crises econômicas dos anos de 1980 e 1990 na América Latina, caracterizadas pela crise fiscal, a

⁸ Em inglês *Conditional Cash Transfers Programs* (CCTP).

estagnação econômica e a hiperinflação; o aumento significativo da pobreza e desigualdade e a ineficiência do Estado em responder às demandas recentes da redemocratização. As reformas estruturais que se seguiram foram orientadas principalmente pelos órgãos credores, como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, que condicionavam os empréstimos ao cumprimento de determinados ajustes. Estes ajustes fiscais tiveram efeitos práticos na realidade social latinoamericana, de modo que nos anos de 1990, a situação dos pobres se deteriorou na região.

São os próprios organismos internacionais que apontam o modelo de política social dos PTCR como instrumento para o alívio da pobreza na América Latina, como se observa a partir de relatórios do já citado Banco Mundial e do PNUD, através dos Objetivos do Milênio, evidenciando o viés internacional das políticas sociais de combate à pobreza (STEIN, 2006; SANTOS JUNIOR, 2010; SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2004).

Segundo Klasen (2005) são três os argumentos que giram em torno dessa nova postura: primeiro, a desigualdade alta significa pobreza para um determinado nível de renda per capita. Segundo, ela reduz o impacto do crescimento econômico sobre a pobreza, na medida em que os pobres ficam mais distantes de superar a linha da pobreza e até mesmo taxas altas de crescimento proporcional geram apenas pequenos aumentos absolutos na renda. O terceiro aspecto envolve o contexto particular de países em desenvolvimento, pois segundo essa literatura a maior desigualdade conduz a alta instabilidade social e política, bem como as demandas de tributação distorcida para redistribuir renda. Com efeito, muitos países latino-americanos sofreram e sofrem de instabilidade política e social, que conseqüentemente afeta o crescimento econômico. Como é possível evidenciar esses são três dos argumentos centrais que orientam os países emergentes a adotarem mecanismos de políticas sociais mais eficientes.

Outro fator de importância é a interdependência complexa advinda da globalização e do cenário internacional contemporâneo, é fundamental que o desenvolvimento de políticas sociais que reduzam a pobreza internamente seja compartilhado de modo que a globalização possa se tornar mais solidária. A globalização e a interdependência modificaram o papel do Estado, ele é hoje mais que apenas o monopólio legítimo da força, fazendo parte de suas obrigações garantir a segurança de seus cidadãos – inclusive a existencial e alimentar – e elaborar estratégias efetivas que assegurem o crescimento econômico inclusivo, contribuindo

também para o desenvolvimento de outros países, uma vez que o contexto é de dependência mútua (GREEN, 2009).

Basset (2008) identifica o desenvolvimento de três gerações e contextos de emergência dos programas de transferência condicionada de renda:

1. A primeira na América Latina no final do século XX (década de 1990), com programas que focalizam os mais pobres a partir de uma linha de pobreza e que possuem condicionalidades relacionadas à saúde e educação. Esta modalidade alcança todo o continente latinoamericano e é implementada também em alguns países africanos no começo dos anos 2000;
2. A segunda surge no começo do século XXI no Leste e Sul da Ásia, e tem por objetivo incrementar o acesso às escolas exclusivamente femininas, destinando bolsas de estudo a este público focalizado a partir de condicionalidade de frequência escolar;
3. A terceira geração de PTCR é recente e visa ao atendimento de situações emergenciais, tanto na esfera internacional como doméstica, assim como de planos de desenvolvimento urbano. Destacam-se programas implementados na África e na cidade de Nova York, nos Estados Unidos.

Mas, qual o lugar dos PTCRs na tipologia e conceituação de políticas públicas? Lowi (1972) define uma tipologia para políticas públicas a partir das arenas políticas que são mobilizadas para a realização (ou não) de uma determinada política, ele define quatro tipos de políticas: a) distributivas, que mobilizam recursos do todo para benefício de um segmento específico; b) redistributivas, que mobilizam recursos de um segmento específico para benefício de outro segmento específico; c) regulatórias, que visam regular as ações de grupos específicos em prol de benefícios difusos e d) constitucionais, que estruturam as atividades do todo em função de benefícios coletivos.

Wilson (1973; 1989) apresenta uma outra tipologia, mas que segue princípios semelhantes à de Lowi: quatro tipos de políticas públicas definidas a partir da interpretação dos custos e benefícios como difusos ou concentrados: grupos de interesse, clientelista, empreendedora e majoritária. Assim, a partir destas duas definições clássicas é possível afirmar que os PTCRs são políticas públicas sociais de distribuição de renda, que mobilizam custos difusos para benefícios concentrados ou de acordo com a nomenclatura mais utilizada, *focalizados*.

Além disso, são políticas compensatórias, que visam aliviar a pobreza e promover a melhoria do capital humano; podem ter origem emergencial, devido à uma conjuntura específica, ou estruturais, que surgem a partir da elaboração de um plano a médio ou longo prazo. A maioria dos PTCRs são setoriais, focalizados em um determinado público-alvo e não estão associadas à ideia de direitos comumente observada nas políticas universais. Assim, as principais características dos PTCR são:

1. A definição de um segmento a ser beneficiado, usualmente, a partir de uma linha de pobreza identificam-se os pobres que estão aptos a receber o benefício;
2. O cumprimento de condicionalidades relacionadas à melhorias no capital humano, normalmente, saúde e educação;
3. A autonomia dos beneficiários em gerir os recursos recebidos, não havendo quaisquer acompanhamentos ou restrições quanto aos gastos;
4. O foco na quebra do ciclo intergeracional de pobreza e
5. O baixo custo dos programas, que custam em média, menos de 0,8% do PIB dos países (LOMELÍ, 2008).

Mattei (2015) propõe a seguinte tipologia, adaptada da tipologia clássica de políticas públicas, para análise dos programas de combate à pobreza e, conseqüentemente, dos programas de transferência condicionada de renda: a) políticas e programas de transferências que dizem respeito aos programas de transferência (condicionada ou não) e demais benefícios como aposentadorias e pensões; b) programas assistenciais emergenciais, decorrentes de circunstâncias específicas que delineiam uma conjuntura que demanda ação específica do Estado, como a distribuição de cestas básicas, auxílio social nas redes de saúde, seguro aos desempregados; c) políticas estruturais de combate à pobreza, que dizem respeito à programas de incentivo ao emprego, projetos produtivo, microcrédito, apoio à infraestrutura social, fortalecimento de organizações comunitárias; d) políticas focalizadas em setores sociais específicos a partir de um recorte de gênero, étnico, de renda, ou portadores de necessidades especiais.

Kerstenetzky (2005) aponta a relação entre o modelo de PTCR e o ideário neoliberal presente no contexto latinoamericano no período em questão. O reconhecimento das falhas de mercado orienta o estabelecimento desta política distributiva focalizada em um determinado

segmento, de modo a se “corrigir” estas falhas. Em consonância, a transferência direta de renda promove a ideia de empoderamento através do consumo; e o cumprimento das condicionalidades propõe a inclusão no mercado de trabalho. Assim, o mercado e o indivíduo têm centralidade, e o Estado tem uma interferência reduzida à correção das falhas. Além desta relação com o neoliberalismo, os PTCRs têm forte influência da teoria de Amartya Sen (1999) no que diz respeito ao investimento em capital humano a partir das capacidades, de modo que estas políticas são interpretadas não apenas como instrumento de alívio da pobreza, mas também, como ferramenta de desenvolvimento do país.

As discussões a respeito do escopo dos programas estão centradas principalmente na transferência direta de renda e nas condicionalidade. Existem argumentos contrários e favoráveis sobre ambos os tópicos. Verifica-se na literatura a oposição à transferência direta devido à sua suposta ineficiência na redução da pobreza, seja devido aos incentivos negativos para os beneficiários, que seriam desencorajados a trabalhar (FISZBEIN; SCHADY, 2009), seja por uma maior eficiência do crescimento econômico no combate à pobreza ou devido à impossibilidade de redução da pobreza via transferências por este ser um problema estrutural do sistema capitalista (BOIADJIAN, 2009). Já os argumentos favoráveis destacam que o crescimento econômico não necessariamente significa a redução da pobreza, e que, incentivos negativos quanto à produtividade dos mais pobres podem ser resultado das próprias falhas do mercado, deste modo, as transferências diretas podem ser mais eficientes de acordo com a racionalidade econômica. Outro ponto é que as transferências podem funcionar como seguro em tempos de instabilidade ou estagnação econômica (FISZBEIN; SCHADY, 2009).

No que concerne às condicionalidades, Fiszbein e Schady (2009) apontam dois argumentos favoráveis às condicionalidades como incentivo do Estado ao aprimoramento do capital humano: i) a gestão privada do investimento em capital humano (principalmente nas crianças e jovens da família, público-alvo dos programas) pode ser inferior ao ótimo social e ii) a tendência é de que transferências com contrapartida dos beneficiários seja melhor aceita socialmente por aqueles que não são beneficiários. Assim, as transferências condicionadas são compreendidas socialmente a partir da ideia de desenvolvimento e não de assistencialismo (LOMELÍ, 2008; COADY; MORLEY, 2003).

Molina-Millan et al. (2016) destaca que dentre os impactos de curto prazo dos programas de transferência condicionada temos: alívio da pobreza (principalmente a extrema),

melhorias na saúde e nutrição, particularmente de crianças, e melhorias na frequência escolar dos estudantes. Os impactos de longo prazo estão relacionados à acumulação de capital humano e à quebra do ciclo intergeracional de pobreza, de modo que as crianças beneficiadas pelos programas alcançam estágios posteriores do ciclo de vida quando comparadas à geração anterior. Existem evidências que confirmam efeitos positivos a longo prazo gerados pelo acesso à educação devido às condicionalidade educacionais, porém, as condicionalidades não são suficientes para impactar na qualidade dos serviços oferecidos, de modo que o acesso à eles não necessariamente significa o aprimoramento do capital humano.

De acordo com a literatura, os principais impactos dos programas de transferência condicionada de renda são:

- **Consumo e Pobreza;** os PTCR têm objetivos primários de aumentar o consumo e reduzir a pobreza. Stampini e Tornarolli (2012) e Levy e Shady (2013) assinalam que os programas tiveram impacto na redução da pobreza e desigualdade na região. Ruiz-Arranz et al. (2006) demonstra que houve aprimoramento na quantidade, qualidade e variedade de alimentos adquiridos pelos beneficiários, levando ao consumo de mais nutrientes e alimentos mais caros como carne e vegetais.
- **Educação;** constatações através de rigorosos estudos avaliativos de impacto indicam que os programas reduziram o trabalho infantil (GALIANI; MCEWAN, 2013; LEVY, 2006; EDMONDS; SHADY, 2012) e aumentaram a frequência escolar. Este fator, junto do maior uso dos serviços de saúde, é a chave do resultado de mudança comportamental objetivado pelo PTCR. Por exemplo, no México, após 3 a 5 anos de participação no programa *Oportunidades*, os beneficiários acumularam entre 6 meses a 1 ano adicionais de estudo.
- **Saúde;** foram identificados efeitos positivos do uso de serviços de saúde preventiva. Algumas avaliações identificaram ainda que os PTCR contribuem para melhorias no peso de crianças de alguns grupos populacionais, historicamente marcados pela desnutrição e mortalidade infantis. Gaarder et al. (2010) apresenta evidências de que beneficiários dos programas têm melhor saúde e reduziram os índices de obesidade. Rasella et al. (2013) indica que o programa Bolsa Família no Brasil reduziu a mortalidade infantil associada à pobreza e má nutrição. Assim como na educação, os resultados na saúde dependem da qualidade dos serviços oferecidos, assunto que não está nas responsabilidades diretas dos programas.

- **Desenvolvimento Infantil;** avaliações sugerem que os programas têm impacto positivo no desenvolvimento infantil. O estudo de Fernald e Hidrobo (2011) no Equador sobre o programa *Bono de Desarrollo Humano* (BDH) encontrou feitos significativos sobre as crianças, que tiveram melhor desempenho escolar e cognitivo, os efeitos são ainda mais impactantes nas crianças do quintil mais pobre.

Stampini e Tornarolli (2012) analisam a evolução dos PTCR na América Latina e Caribe e a relação entre a expansão da cobertura dos programas e a qualidade na mensuração da pobreza, além das mudanças nas características das famílias beneficiadas. Na maioria dos países as transferências representam cerca de 20% da renda dos beneficiários pobres. E a quantidade de pobres (linha de pobreza de US\$ 2,5 por dia) seria 13% maior se não houvessem os programas. Além disso, os maiores programas – Brasil, México e Colômbia – alcançaram taxas de cobertura entre 50% e 55% dos pobres.

Os autores assinalam a importância do ciclo de crescimento econômico experienciado nos anos 2000, pois este expandiu o espaço fiscal para a assistência social e ajudou a reduzir a incidência da pobreza. Entretanto, a maior parte dos beneficiários permanecem na pobreza ou agora integram a faixa de vulnerabilidade, caracterizada por níveis extremamente baixos de educação e resultados instáveis no mercado de trabalho. Além disso, identificaram que novas expansões são, em muitos casos, desnecessárias; mas, a necessidade de assistência social e desenvolvimento do capital humano permanece alta. A transição para uma nova etapa nos programas requer o foco na qualidade dos serviços que acompanham as transferências de modo a maximizar o impacto na pobreza atual e futura (STAMPINI; TORNAROLLI, 2012).

Diante do exposto, consta a seguir o exercício teórico relativo aos mecanismos causais da variável Programas de Transferência Condicionada de Renda presentes na produção do fenômeno redução da pobreza. Compreende-se que a existência dos programas resulta no aumento da renda laboral das famílias mais pobres, de modo que esta é uma condição suficiente, mas trivial, pois está presente em todos os casos nos quais este modelo de política social foi aplicado para redução da pobreza. O aumento da renda laboral acompanhado do aprimoramento do capital humano – condição necessária e relevante, decorrente do cumprimento das condicionalidades dos programas, usualmente relacionadas à saúde e educação, resultam na

quebra do ciclo intergeracional de pobreza, que é uma condição suficiente e relevante para a produção do fenômeno.

X causa Y

X = Programas de Transferência Condicionada de Renda Y = Redução da Pobreza

X causa X₁ A existência dos PTCR gera aumento da renda laboral das famílias mais pobres. Condição suficiente e trivial, tendo em vista que está presente em todos os casos de aplicação do modelo de política social em questão.

X₁ mais X₂ causam X₃ O aumento da renda laboral + o aprimoramento do capital humano através do cumprimento das condicionalidades dos PTCR, resultam na quebra do ciclo intergeracional de pobreza. Assim, a presença conjunta de X₁ e X₂ gera X₃, de modo que a segunda é uma condição necessária e relevante para produção do fenômeno.

X₃ causa Y A quebra do ciclo intergeracional de pobreza impacta diretamente a redução e superação da pobreza. Sendo esta uma condição suficiente e relevante.

Da mesma forma, identifica-se uma tipologia dos programas de transferência condicionada de renda, que partilham do objetivo de reduzir a pobreza e das condicionalidades relacionadas à direitos básicos como saúde e educação para a realização das transferências diretas de renda àqueles que se encontram aptos a participar dos programas.

- **PTCR Clássico:** o modelo inicial do programa, que teve por pioneiros Honduras e México. Há financiamento parcial de organismos internacionais como o Banco Mundial, além do financiamento doméstico, que não ultrapassa o orçamento de 0,8% do PIB. O público-alvo é definido a partir de uma linha de pobreza nacional e as transferências dependem do cumprimento das condicionalidades, é possível haver retenção do benefício como sanção e a saída do programa ocorre a partir da inelegibilidade para os critérios de cadastramento. Tem um impacto inicial sobre a redução da pobreza, principalmente a extrema, porém, com o passar do tempo e diante de uma crise econômica, seu impacto é reduzido, prevalecendo apenas a capacidade de garantir uma renda mínima àqueles em situação de pobreza extrema.
- **PTCR Emergencial:** programas de transferência implementados a partir de uma necessidade emergencial, como uma situação de crise econômica e altas taxas de desemprego. Tem o mesmo escopo do PTCR Clássico, mas um caráter provisório e uma

flexibilidade nos critérios de elegibilidade, tendo em vista que circunstâncias contextuais ampliam o público-alvo do programa. Seu impacto sobre a pobreza diz respeito à garantia de uma segurança social mínima e tem efeitos curtos, pois diante da superação da situação emergencial, há uma significativa redução na cobertura. O financiamento também é misto: internacional e doméstico, e as condicionalidades semelhantes ao modelo anterior, além do mecanismo de saída do programa também ser a inelegibilidade dos critérios. Exemplos deste modelo são o programa argentino *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* (2001/2005) criado devido à situação de recessão no país e o *Sistema de Atención a Crisis*, em Nicarágua (2005/2006).

- **PTCR Universal:** este modelo de programa de transferência objetiva expandir a capacidade de atuação do modelo clássico, através da ideia do direito a uma renda mínima. As principais diferenças estão na expansão da cobertura, que integra trabalhadores informais e o financiamento totalmente doméstico, além da administração do setor governamental de seguridade social. Outro diferencial é a retenção de 20% do valor total das transferências anuais em uma poupança, diante do não cumprimento das condicionalidades, que cobrem as questões básicas de saúde e educação. Outro fator é não haver recadastramento, diante da noção de universalidade deste benefício (para aqueles que se adequam aos critérios de elegibilidade). O caso que exemplifica este modelo é o programa *Asignación Universal por Hijo* (2009 – atual) na Argentina.

O capítulo apresentou as diferentes definições de pobreza a partir dos estudos científicos sobre o tema. A partir da conceituação de pobreza em uma perspectiva monetária mensurável objetivamente, foram elencados os argumentos da literatura acerca da relação entre crescimento econômico e pobreza; e da relação entre programas de transferência condicionada de renda e pobreza.

O que se observa é que apesar das evidências empíricas de que o crescimento econômico impacta a pobreza, esta relação depende de outros fatores. Para que o crescimento seja favorável aos pobres é necessário por exemplo, compreender as condições iniciais de pobreza e desigualdade, tendo em vista que esta última, principalmente, influencia a capacidade do fator crescimento em reduzir a pobreza.

Quanto aos programas de transferência condicionada de renda, compreende-se que existem variações no modelo de implementação, mas no geral, o escopo desta política social é recorrente: transferências diretas de renda para aqueles que são identificados como pobres a partir do cumprimento de condicionalidades relacionadas à saúde e educação.

A partir disto, o próximo capítulo investiga o fenômeno de redução da pobreza na América Latina por meio da análise de dados quantitativos e qualitativos, para que seja possível o estudo dos casos selecionados.

2 CAPÍTULO 2 – O FENÔMENO DE REDUÇÃO DA POBREZA NA AMÉRICA LATINA

2.1 O ENFRENTAMENTO À POBREZA NO SÉCULO XX

A abordagem monetária de pobreza é hegemônica ao longo de quase todo o século XX, e está atrelada a uma concepção de desenvolvimento como crescimento econômico, de modo que a primeira será enfrentada através do aumento do Produto Interno Bruto dos países, e conseqüentemente, da renda da população. A Segunda Guerra Mundial (1939-1945) dá origem à Guerra Fria, de modo que boa parte do século será regida pela bipolarização entre o bloco americano e soviético. Tal cenário tem implicações no processo de crescente internacionalização da pobreza, de modo que a influência das respectivas potências sobre os membros de seu bloco tem como uma das pautas o enfrentamento da pobreza, principalmente nos países periféricos.

Nos anos de 1940 a 1960, a “Era de Ouro” do capitalismo organizado, devido ao intenso e rápido crescimento econômico de um grupo de países, que tinha em Bretton Woods (que cria o FMI e o Banco Mundial) um regime internacional por definição, que estabeleceu regras para um arcabouço que conduziria o relacionamento econômico entre os Estados. Nesse período o desenvolvimento é sinônimo de crescimento econômico e através da ajuda internacional e de orientações de organismos multilaterais (alguns inclusive criados em Bretton Woods) os países do “Terceiro Mundo” vivenciam uma corrida pela prosperidade, que têm no Estado desenvolvimentista e na orientação externa os propulsores da modernização.

Os EUA se consolidam como potência hegemônica mundial e a ajuda internacional é utilizada como instrumento de sua política externa. Ajuda essa que inicialmente era direcionada apenas à Europa em reconstrução, mas que passa a abarcar países de “Terceiro Mundo”, pois as alianças entre centro e periferia se tornaram prioridade na disputa entre EUA e URSS, devido à Guerra Fria (1945-1991). Um dos elementos que expressam a bipolarização é a adequação dos países periféricos a um determinado modelo de atuação estatal.

Além disso, a independência de antigas colônias expande a quantidade de Estados integrantes do sistema internacional, e a grande maioria deles é formada por países

subdesenvolvidos, com problemas de fome, miséria, analfabetismo, epidemias; assim, esses novos atores também são os responsáveis por colocar na pauta de discussões internacionais, principalmente através da ONU e do Banco Mundial, o subdesenvolvimento e a pobreza como categorias analíticas (SANTOS JUNIOR, 2011).

Os anos de 1970 trazem consigo sérias crises econômicas e o aumento da pobreza e desigualdade, o crescimento econômico enfrenta os obstáculos da inflação e o aumento do preço do petróleo, decorrente de conflitos no Oriente Médio. A reação é uma onda neoliberal que torna ainda mais crítica a situação de pobreza, dependência econômica e subdesenvolvimento dos países periféricos. A recessão econômica se dá principalmente devido a ação conjunta dos países membros da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) durante a Guerra de Yom Kippur em 1973, a situação se torna ainda mais delicada com um segundo aumento no preço do petróleo em 1979. Nos países do Sul, uma crise de dívidas e nos demais países do Ocidente, a crise estagflacionária.

Entretanto, os EUA, através da globalização financeira, preservam sua hegemonia enquanto potência econômica e militar, essa “nova ordem mundial” que se desenhava com o fim de Bretton Woods é considerada predatória. O FMI e o Banco Mundial têm papel primordial na promoção dos interesses americanos no período, havendo o claro alinhamento entre as diretorias desses organismos internacionais e a Casa Branca (MAURIEL, 2010).

Observa-se a emergência de ideias neoliberais em consequência da instabilidade do momento e a estratégia diante da pobreza se diferencia da proposta keynesiana dos “Anos de Ouro”, que tinha no Estado o propulsor do desenvolvimento e o responsável por lidar com a questão de modo a aplicar políticas sociais estatais setorializadas, como direitos trabalhistas e a assistência social. A orientação neoliberal é de que novos atores atuem na questão, além do Estado, temos agora o Mercado e o Terceiro Setor. O primeiro e suas ações focalizadas na população mais pobre, o segundo, voltado para a população com poder de compra, e o último como responsável pela parcela da população que não é beneficiada pelos outros dois setores (MONTAÑO, 2012).

Além das ideias neoliberais, emergiam críticos da Teoria da Modernização (com a Teoria da Dependência) e o tema do desenvolvimento passa a alcançar novos patamares de debate. A noção de desenvolvimento como decorrente do apenas crescimento econômico é revista, inclusive através do Banco Mundial que na década em questão, teve a presidência de

Robert McNamara. Na gestão McNamara emergiu a concepção de que o crescimento social era parte do processo de desenvolvimento econômico, não sendo suficiente apenas a industrialização para “modernizar” as sociedades subdesenvolvidas. Porém, não houve uma ruptura total com a noção desenvolvimentista dos anos 1940/1960 (SANTOS JUNIOR, 2011, p. 104).

A crise dos anos de 1970 tem efeitos e contrapartidas diferentes nos países de acordo com seu posicionamento no sistema internacional, assim, para os países pobres representa também o aumento da pobreza e a redução dos gastos sociais dos governos e ainda mais problemas de instabilidade econômica, política e social nos anos de 1980, que é tema do próximo tópico. Já nos anos de 1980 temos ainda mais crises, referentes às dívidas externas exorbitantes, a reformulação do Estado é requerida pelos organismos internacionais que realizam empréstimos sob severas condicionalidades. E a pobreza novamente é vista como decorrente de soluções econômicas.

Nos anos de 1980 ocorre a expansão da globalização neoliberal, os mercados financeiros são de fato desregulados, o Estado assistencialista severamente criticado e a pobreza passa a ser abordada de novas formas. A importância da desregulamentação do mercado e a ênfase no indivíduo como foco das políticas sociais localizadas são resultado da influência neoliberal, argumenta-se que a pobreza será superada com o fomento do governo para o setor privado, que criando empregos, aumentará a renda das pessoas. Além disso, a aplicação da ortodoxia neoliberal nos países em desenvolvimento resultou, em grande parte, no aumento da dívida externa e até mesmo em pedidos de moratória.

Tabela 1 – Questões orientadoras da discussão sobre pobreza e sua mensuração nas décadas de 1970 a 2000

Década de 1970 a 1980	Década de 1980 a 1990	Anos 2000
Como devem ser medidas a desigualdade e a pobreza? Deveriam as recomendações de política pública sobre pobreza repousar sobre simples premissas utilitaristas? Os domicílios são melhores unidades de análise? Os complicados efeitos da interação social podem ser adequadamente incorporados às análises?	O crescimento econômico é bom par aos pobres? A abertura comercial é equitativa e eficiente? Qual o regime cambial que leva a um menor desemprego? Estão as capitais internacionais caracterizados em torno do consenso de Washington?	A suposição das preferências individuais fixas e racionais. Negligência da relação dos indivíduos entre si e com outros grupos. O foco sobre a renda nas metas de políticas pública.

Fonte: Adaptado de Grusky e Kandur (2004).

As questões levantadas ao longo destas décadas expressam as mudanças nos próprios paradigmas de desenvolvimento na região, tendo em vista que a pobreza é um dos elementos de atuação estatal para a aplicação de políticas desenvolvimentistas. Palley (2011) discute o paradigma do crescimento através das exportações que objetiva aumentar a capacidade produtiva do país com foco nos mercados estrangeiros, emerge nos anos 1970 devido ao argumento de que os benefícios da abertura econômica justificam o processo de globalização da economia.

Esta mudança de paradigma demarca o esgotamento do modelo de substituição das importações, acompanhada ainda das transições democráticas, em um contexto de severas crises econômicas internacionais e a crise da dívida externa nos anos 80. O baixo crescimento do período teve impacto na diminuição da criação de empregos, tornando o emprego informal ainda mais comum e a queda do salário mínimo (CORNIA, 2009).

A década de 1990 é marcada pelos ajustes estruturais, estabelecidos pelo Consenso de Washington, em contraste com as emergentes demandas sociais advindas da democratização, o aumento da desigualdade e a estagnação da pobreza indicam a piora nas condições dos pobres latinoamericanos. É apenas na primeira década do século XXI que a pobreza sofre uma significativa redução (KERSTENETZKY, 2012).

2.2 TENDÊNCIAS RECENTES NA POBREZA DA AMÉRICA LATINA

A década de 90 é um período no qual a pobreza extrema é levemente reduzida; e a pobreza moderada, a vulnerabilidade e a classe média aumentam cerca de 1%. Já nos anos 2000 temos significativa redução das faixas de pobreza extrema e moderada (-13,3% e -4,3% respectivamente) e o alargamento da classe média, que cresce 13,5%. E apesar da crise econômica de 2008, a pobreza não aumentou até 2014.

Tabela 2 – Distribuição de Renda na América Latina (1993 a 2013)

Faixas de Renda	1993	2002	2013
Residual^a	1,8%	1,8%	2,7%
Classe Média^b	20,6%	21,1%	34,6%
Vulnerabilidade^c	34,6%	35,1%	38,4%
Pobreza Moderada^d	16,8%	17,2%	12,9%
Pobreza Extrema^e	26,6%	24,8%	11,5%

Fonte: PNUD, 2016.

Legenda: a – Mais de US\$ 50 por dia; b – entre US\$ 50 e US\$ 10 por dia; c – entre US\$ 10 e US\$ 4 por dia; d – entre US\$ 4 e US\$ 2,5 por dia; e – menos de US\$ 2,5 por dia.

Ao analisar a variação da taxa de pobreza (US\$ 4 ao dia) nos diferentes países identificamos que, com exceção da Guatemala que aumentou 7,2%, todos a reduziram. Entretanto, há uma variação neste fenômeno: enquanto México, Honduras e El Salvador reduziram menos de 10%; Bolívia, Equador e Peru, alcançaram taxas de redução de mais de 23%. A América Latina como um todo teve redução de 16,2% na década analisada.

Brasil e México, que são os maiores países em termos territoriais e populacionais, continuam a representar, juntos, cerca de metade dos pobres latinoamericanos, porém o primeiro apresentou uma redução de 9%, enquanto o último, teve um aumento de 6,2% ao longo destes quase quinze anos. A América Central teve um aumento de 7,6%, enquanto o Cone Sul e a Região Andina obtiveram redução de 1,5% e 3,3%, respectivamente.

Tabela 3 – Distribuição da população abaixo da linha de pobreza (4 dólares por dia) nas sub-regiões latinoamericanas

<i>Distribuição da pobreza</i>		
	2000	2014
<i>América Central</i>	11,07%	18,72%
<i>Brasil</i>	38,18%	29,11%
<i>Cone Sul</i>	6,42%	4,88%
<i>México</i>	20,11%	26,34%
<i>Região Andina</i>	24,32%	20,94%

Fonte: Banco Mundial, 2016.

O que diferencia os anos 90 dos anos 2000 em relação à capacidade dos países em reduzir a pobreza? As principais argumentos da literatura (LUSTIG et al, 2016) dizem respeito ao crescimento econômico decorrente das condições favoráveis no mercado internacional com a alta no preço das commodities; e a expansão das políticas públicas de aprimoramento do capital humano – os programas de transferência condicionada de renda, que apesar da heterogeneidade entre os países no que concerne à cobertura e condicionalidades, esteve presente em todos os países no período de redução. Segundo o Banco Mundial, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) dois fatores principais explicam a redução monetária da pobreza na América Latina: i) o crescimento econômico; e ii) a distribuição de renda através de políticas públicas.

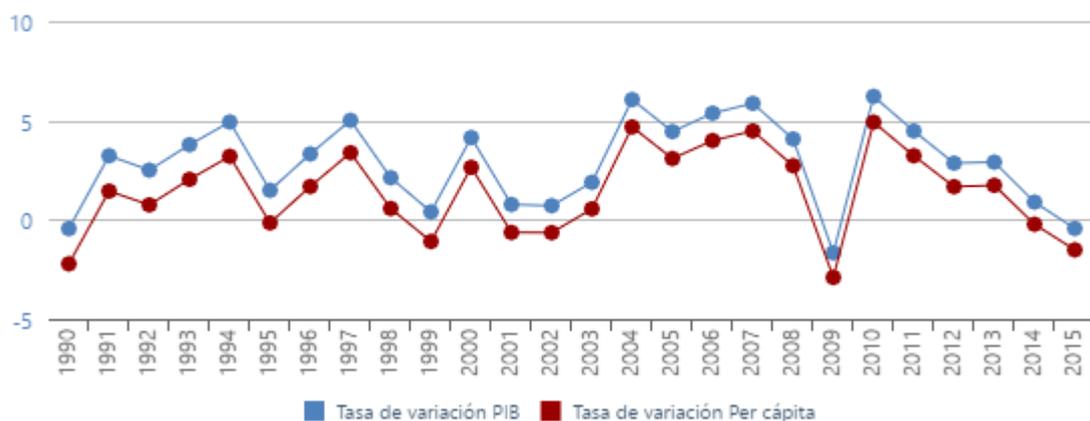
No que diz respeito às políticas públicas, desde os anos de 1990 são identificadas iniciativas de combate à pobreza, mas com o estabelecimento de programas de transferência condicionada de renda (PTCRs), temos uma redução significativa da pobreza, principalmente a pobreza extrema, a mais impactada pelos programas. Todos os países latinoamericanos utilizaram o modelo de PTCR, em algum momento, no período de 1990 a 2010; 10 países implantaram o programa nos anos 2000; Honduras, México e Equador aplicaram ainda nos anos de 1990, sendo o primeiro um caso que chama a atenção devido à longevidade do programa. Nicarágua é destoante, pois teve PTCR no período de 2000 a 2006, com resultados internacionalmente reconhecidos, mas foi interrompido.

É válido ressaltar há uma questão histórica que se desenha desde o pós-guerra: a importância dos organismos internacionais – como Banco Mundial, FMI, PNUD e CEPAL – na construção de uma Agenda Social Internacional que tem como principal pauta o combate à pobreza. Os Programas de Transferência Condicionada de Renda estão inseridos no rol de ferramentas aplicadas a partir da orientação destas instituições, sua amplitude na América Latina é um indício de como estes órgãos influenciam o estabelecimento de políticas na região. Além disso, são os principais avaliadores das condições socioeconômicas dos países, principalmente no estabelecimento dos critérios de mensuração da pobreza e quais os melhores instrumentos para a sua redução, como por exemplo, a partir dos Objetivos do Milênio.

Quanto ao crescimento, Ocampo (2008) investiga o auge econômico na América Latina durante o período de 2002 a 2007 e aponta que este foi decorrente do aumento no preço das *commodities* (especialmente minerais e agrícolas) e das condições favoráveis de financiamento

externo. Como resultado desse processo temos a redução da dívida externa, a acumulação de reservas internacionais, além de ter reforçado a especialização da região nas exportações de recursos naturais. Combinado a isto, o baixo crescimento da força de trabalho aumentou a taxa de emprego e a difusão dos benefícios do crescimento para uma parcela mais ampla da população, porém, não houve reversão da deterioração acumulada na qualidade dos postos de trabalho.

Figura 3 – Taxas de Variação do PIB e PIB per capita na América Latina (1990 a 2015)



Fonte: CEPALSTAT, 2017.

O crescimento econômico teve uma média de 5,5% no período entre 2003 e 2011 (BANCO MUNDIAL, 2016), considerada alta para os parâmetros da região. Este fator e o crescimento da China impulsionaram o melhor desempenho dos países latinoamericanos exportadores de matéria prima, como por exemplo, o Brasil. Estes lucros inesperados foram aplicados de diferentes formas em cada país, havendo diferenças inclusive no grau de captação destes recursos por parte do setor público e privado. Este crescimento impactou positivamente o mercado de trabalho, de modo que novos empregos foram gerados, e assim, a renda laboral aumentou. Além disso, houve um aumento na inserção de mulheres no mercado de trabalho, o que influenciou positivamente a desigualdade de gênero relacionada ao ciclo intergeracional de pobreza (PNUD, 2016).

A estagnação econômica tem influência direta na desigualdade, o crescimento do PIB anual per capita sofreu redução de 5% em 2010 para 1,6% em 2013, estas taxas são consideravelmente inferiores às médias dos anos 2000, quando o crescimento econômico esteve

acelerado. Os dados mostram que com a crise financeira de 2008-2009 temos uma queda no crescimento do PIB e a estagnação da diminuição da desigualdade, medida pelo coeficiente gini (quanto mais próximo de zero, menos desigual, quando mais próximo de um mais desigual). O Banco Mundial utiliza o crescimento da renda dos 40% mais pobres para monitorar as tendências na desigualdade. Durante os anos de 2008 a 2013 a renda desse grupo continuou crescendo mais que a média da população de todos os países, com exceção da Costa Rica; e alguns países tiveram uma redução menor, como Honduras e Guatemala.

Na análise do Banco Mundial, o crescimento econômico é um proxy do aumento de renda laboral, fica clara a perspectiva monetária de que a superação da pobreza é decorrente do aumento da renda, seja a partir da redistribuição por meio de programas de transferência, seja através da renda decorrente do trabalho. O Informe Poverty and Labor Brief de 2015 aponta que o crescimento da renda, decorrente da melhoria de ativos, como por exemplo, capital humano aplicável no mercado de trabalho, é o principal responsável pela redução da pobreza.

Além disso, o documento ressalta a importância do crescimento dos salários, tendo em vista que há uma grande diversidade na força laboral da região, sendo necessário se considerar grupos com diferentes habilidades, definidos com base em níveis educacionais. Trabalhadores menos qualificados, como adultos que não terminaram o nível primário, têm os mais altos índices de pobreza e representam quase metade da população pobre da região. Já os trabalhadores com maiores níveis de educação têm resultados mais favoráveis. Assim, a qualificação da população pobre para uma melhor inserção no mercado de trabalho é um fator importante na redução da pobreza, assim como a valorização dos salários (BANCO MUNDIAL, 2015).

Um fator relevante é o aumento no preço das commodities, que gerou o crescimento das exportações, e que entretanto, teve diferentes impactos nos diferentes países. Entre os principais exportadores, Brasil e a maioria dos países andinos e do Cone Sul, tiveram um bom desempenho com a ascensão dos salários, em particular dos trabalhadores menos qualificados. No entanto, México e países da América Central, diante dos gastos mais elevados para importação e a concorrência internacional, sofreram perdas salariais para os trabalhadores de diferentes níveis educacionais (BANCO MUNDIAL, 2015).

Os avanços na redução da pobreza se devem, segundo o relatório, ao impulso do crescimento total nos níveis de renda, no lugar da distribuição de renda. Entretanto, durante o

período 2008-2013, a redistribuição foi o principal motor para redução da pobreza no México e no Cone Sul foi quase tão importante quanto o crescimento. Já no Brasil, a redução desempenhou um papel notavelmente menor quando comparado com o período anterior (2003-2008). Na América Central a redistribuição exerceu uma influência regressiva na redução da pobreza, como mostra a figura a seguir:

Outro documento que apresenta informações importantes acerca da redução da pobreza na América Latina é o Panorama Social, publicado anualmente pela CEPAL e que avalia as tendências da inóxia a partir das medições próprias da instituição. O relatório de 2015 analisa as tendências da pobreza, apresentando os argumento de que a evolução das taxas de pobreza na América Latina tem duas explicações complementares: o crescimento da renda e sua distribuição; e a participação dos lares pobres no mercado de trabalho.

A primeira explicação apresentada é resultante de dois fatores: a variação da renda média real das pessoas e as mudanças na distribuição desta renda. A redução da pobreza no período 2010-2014 se deve principalmente à variação das rendas médias reais, nos países em que a taxa de pobreza foi reduzida, o crescimento da renda representou uma média de 70% do total da variação acumulada, diante de 30% do efeito distribuição. Esta situação também se aplica aos países em que a pobreza aumento no mesmo período, a queda da renda foi o componente principal da piora do bem-estar social. O aumento da renda deu origem a 2/3 ou mais da redução da pobreza no Paraguai, na Bolívia, no Panamá, no Peru e na Colômbia. Em outros cinco países foi responsável por cerca de 55% a 65% do total, sendo eles Equador, Brasil, Chile, El Salvador e Uruguai (CEPAL, 2015).

Na República Dominicana o efeito de distribuição representou 65% da redução da pobreza, sendo o único país em que esta prevaleceu diante do aumento da renda. No caso do Paraguai, o efeito positivo do crescimento foi parcialmente impactado pela deterioração na distribuição de renda. Em Honduras e México, o decréscimo da renda foi o principal fator de aumento da pobreza, ainda que uma melhor distributiva tenha ajudado a aliviar este impacto (CEPAL, 2015).

Diante do fato de que a principal fonte de renda dos lares em situação de pobreza provém do mercado de trabalho, a segunda explicação enfoca no resultado desta participação. Para isso, é analisada a variação da renda laboral nos lares pobres, em função da variação de seus componentes: a renda laboral média de cada trabalhador ocupado (assalariado ou não) e a

quantidade de pessoas ocupadas nesse mesmo conjunto. Em geral, se observa que a melhora da renda laboral se deve ao incremento da renda média laboral por trabalhador ocupado, são os casos de Brasil, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai. Em outros países, a melhoria da renda média foi acompanhada por uma maior quantidade de pessoas ocupadas, o que permitiu um aumento da renda laboral total do grupo, são os casos de Bolívia, Chile, Colômbia, El Salvador e Repúblicas Dominicana. No resto dos países, houve redução da renda laboral total dos lares pobres, devido principalmente à redução da renda de cada trabalhador ocupado. Entretanto, no México e Panamá esta queda foi menor, devido ao aumento do total de pessoas ocupadas. E na Costa Rica e em Honduras a redução da renda por pessoa ocupada foi influenciada pela baixa variação do emprego no período (CEPAL, 2015).

Assim como o Banco Mundial, a CEPAL tem a pretensão de contribuir para o avanço de políticas públicas de combate à pobreza e à desigualdade, avalia as tendências do gasto social e os desafios que se apresentam, dentre eles o mercado laboral, as políticas e programas de inclusão produtiva e a institucionalização do desenvolvimento social. Há, portanto, um viés institucional na análise apresentada que deve ser identificado.

No Informe Regional sobre Desenvolvimento Humano na América Latina e Caribe, publicado em julho de 2016, o PNUD (2016) aponta que as principais causas para a redução da pobreza monetária na América Latina, no período de 2000 a 2015, se deve i) aos novos empregos, gerados pelo crescimento econômico, que seriam responsáveis por 50% desta redução; ii) aos programas de transferência de renda e aposentadoria, responsáveis pela redistribuição econômica, e que representam 30% do fenômeno; e iii) às melhorias na educação, identificadas como 20%. Complexificando assim a noção estabelecida na literatura da preponderância de políticas de redistribuição de renda sobre o crescimento econômico, e sugere a saturação destas políticas sociais como instrumento de redução da pobreza, indicando que é preciso pensar para além do aumento de renda, numa abordagem multidimensional.

O relatório apresenta ainda uma importante contribuição ao discutir as diferenças entre os fatores que retiram pessoas da pobreza e os fatores que as impedem de retornar à este estado, especialmente em períodos de crise. Os fatores responsáveis por garantir sobrevivência aos mais vulneráveis para que não retornem à pobreza são, de acordo com o PNUD, i) ter ativos físicos ou financeiros; ii) uma rede de proteção social; e iii) um sistema de cuidados para crianças e idosos.

Sair da pobreza está relacionado sobretudo com os mercados laborais e os rendimentos educativos, que dizem respeito à clássica relação entre renda e educação; já os fatores que impedem que as pessoas recaiam na pobreza concernem principalmente ao acesso à proteção social, tanto nas transferências sociais como nas pensões, no que se refere à universalização dos sistemas de proteção; aos ativos físicos e financeiros e à melhoria das competências laborais.

São condições que precisam de tempos para serem estabelecidas e que têm um efeito de longo prazo, diante principalmente, das cíclicas crises próprias do sistema capitalista. Ativos financeiros ou físicos dizem respeito à acumulação de capital, adquirir bens ou guardar dinheiro numa poupança são atividades distantes da realidade da população pobre e indigente. Já uma rede de proteção social leva décadas para ser construída e consolidada e depende, além da vontade política, de uma estrutura estatal capaz. Um sistema de cuidados para crianças e idosos tem efeitos sobre a desigualdade de gênero observada na pobreza, mulheres são, histórica e culturalmente, as responsáveis por estes cuidados, sendo muitas vezes excluídas do mercado de trabalho; a atuação do Estado e da Sociedade Civil no estabelecimento desta rede de cuidados gera empregos, renda e possibilita a inclusão laboral de milhões de mulheres.

Os instrumentos de redução da pobreza utilizados nos últimos quinze anos foram bem sucedidos, em primeira instância, pelo crescimento econômico, porém, a crise presente e emergente traz consigo o perigo de que esses avanços sejam neutralizados. O combate à pobreza e a proteção da população em situação de vulnerabilidade devem, segundo o PNUD, fazer parte de uma agenda constante dos governos, de modo que aqueles instrumentos não sejam reféns das questões fiscais, por exemplo.

O subtítulo do relatório é “progresso multidimensional: bem-estar para além da renda”⁹ pois o objetivo maior do documento é apontar possibilidade e soluções para a grande questão no que diz respeito à pobreza: como avançar na discussão multidimensional da pobreza? Para além da renda, como medi-la e combater-la? A proposta apresentada como novidade fundamental do informe é uma ferramenta de combate à pobreza em suas múltiplas dimensões, que proporciona à cada país um ponto de partida para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, de acordo com as suas necessidades específicas.

⁹ Tradução nossa. No original em espanhol: “*progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*” (PNUD, 2016).

A proposição de um modelo de política pública multidimensional de combate à pobreza é parte da Agenda Social Internacional da qual o PNUD tem atuação de grande relevância. A principal preocupação do relatório é apresentar um caminho possível aos países latinoamericanos diante da crise econômica que ameaça os avanços alcançados até agora. Há a intenção de se estabelecer um novo marco, um novo curso de ação e o informe se dirige especificamente aos formuladores de políticas sociais e econômicas dos países, para que esses garantam que não se recaia na pobreza depois de ter saído dela. A justificativa para esta preocupação está no fato de que no período de 2003 a 2013, 49% da população da região experimentou a mobilidade social ascendente, porém, durante o mesmo período cerca de 13% viveu a mobilidade descendente. Por isso, não é suficiente centrar esforços unicamente na redução da pobreza sem que haja o fortalecimento da resiliência, afim de se evitar a recaída (PNUD, 2016).

Ugá (2004) aponta que a categoria pobreza na perspectiva do Banco Mundial aparece sob o signo do neoliberalismo, de modo que suas políticas de enfrentamento têm caráter focalizado e compensatório e são voltadas para o mercado, de modo que os indivíduos considerados pobres possam ser inseridos neste mercado a partir do trabalho. A autora argumenta que esta visão institucionalizada de pobreza enfraquece a noção de cidadania, ou até mesmo a substitui. Em consonância, de Castro (2011, p. 399) argumenta que o Banco Mundial se identifica, em seus relatórios, como o fator estrangeiro ocidental, que é o responsável por revolucionar e modernizar as nações periféricas, nações estas estruturalmente incapazes de se desenvolver de forma autônoma.

A partir do exposto – evidências empíricas e argumentos apresentados por pesquisas acadêmicas e institucionais, é possível identificar a presença de dois fatores explicativos nas análises da redução da pobreza na América Latina como um todo: o crescimento econômico e a redistribuição de renda através de PTCRs. Entretanto, este é fenômeno heterogêneo, de modo que é relevante investigar os processos causais que explicam as diferentes trajetórias. Para tanto, o trabalho realiza um estudo de casos a partir de três países. A justificativa e os dados utilizados na seleção destes casos estão a seguir.

2.3 SELEÇÃO DOS CASOS

Ao investigar o fenômeno de redução da pobreza na América Latina nos últimos quinze anos, nos deparamos com uma literatura que apresenta variáveis explicativas do fenômeno e das hipóteses colocadas, o trabalho contribui para o aprimoramento da análise explicativa sobre o fenômeno ao realizar um estudo de casos. A seleção dos casos se deu a partir da investigação de três questões: i) qual a variação na redução da pobreza entre os países? ii) qual a variação dos fatores crescimento e redistribuição sobre a redução? iii) qual a variação nos programas de transferência condicionada de renda adotados?

As perguntas levaram às verificações empíricas apresentadas a seguir. A tabela 4 apresenta dados do Banco Mundial, que a partir da análise de dados em painel, mensurou o quanto o crescimento econômico e a redistribuição de renda impactaram na variação da pobreza nos anos de 2004 a 2014.

A tabela a seguir apresenta o impacto de cada um dos fatores – crescimento econômico e redistribuição de renda – sobre a taxa da pobreza nos países latinoamericanos. Ou seja, a mudança na taxa de pobreza é explicada a partir de uma variação na renda média dos lares e/ou na distribuição de renda. Os fatores de mudança podem ser positivos ou negativos, dependendo se diminuem ou aumentam a pobreza.

Tabela 4 – Impacto dos fatores crescimento e redistribuição sobre a variação da pobreza em % de 2004 a 2014

País	Fator Crescimento	Fator Redistribuição	Varição Total
Guatemala	+ 11,9	- 4,6	+ 7,2%
México	- 0,4	- 2,9	- 3,3%
Honduras	- 1,8	- 5,6	- 7,4%
El Salvador	- 4,0	- 5,5	- 9,5%
Chile	- 9,5	- 4,8	- 14,3%
América Latina	-11,8	- 4,4	- 16,2%
República Dominicana	-11,2	- 5,2	- 16,4%
Uruguai	- 12,9	- 4,2	- 17,1%
Nicarágua	-13,7	- 4,1	- 17,7%
Argentina	- 9,4	- 8,8	- 18,2%
Colômbia	- 17,1	- 3,4	- 20,5%
Paraguai	- 19,4	- 1,8	- 21,3%
Brasil	- 15,5	- 7,0	- 22,5%
Peru	- 14,9	- 8,0	- 23%

Equador	- 14,5	- 10,0	- 24,5%
Bolívia	- 16,7	- 11,0	- 27,7%

Fonte: BANCO MUNDIAL, 2016.

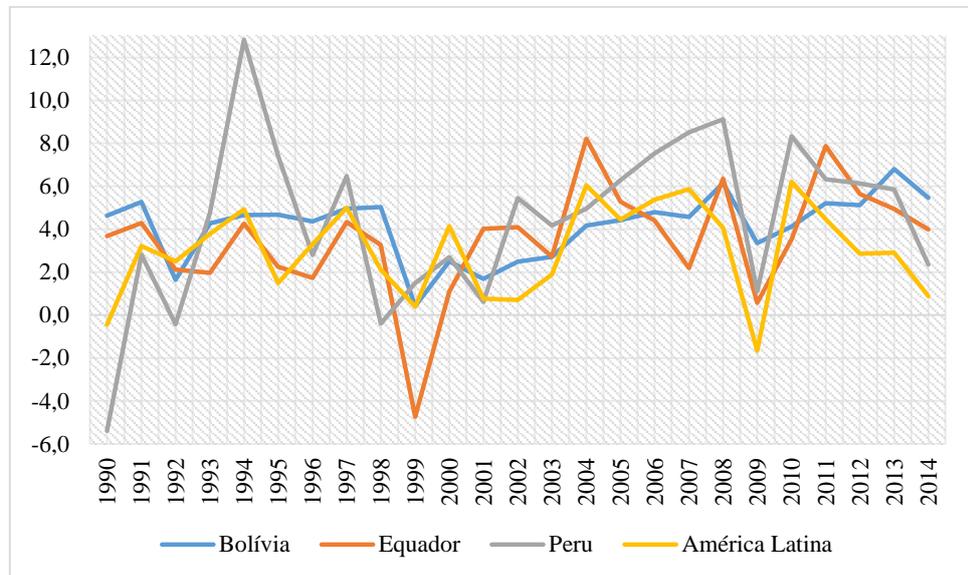
Em primeiro lugar pode-se afirmar que a Guatemala é um caso atípico, o único país aonde a pobreza aumentou. Diante das hipóteses que a literatura oferece podemos supor que a pobreza aumentou devido a um baixo crescimento econômico e/ou a ausência de um PTCR. Ao investigar este país constatamos que houve um PTCR emergencial de 2000 a 2008, focalizado no combate ao trabalho infantil – programa *Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora*; de 2008 a 2011 um PTCR clássico - *Mi Familia Progres*a; e de 2012 aos dias atuais, temos um programa substituto que também corresponde ao modelo clássico de programa de transferência – *Mi Bono Seguro*. Quanto ao crescimento econômico, este foi relativamente estável e moderado (entre 2,5% a 5% ao ano), acompanhou as quedas regionais, assim como as altas; o mínimo nos últimos 25 anos foi 0,5% e o máximo de 6,3% (CEPALSTAT, 2017). E apesar do aumento na pobreza, a redistribuição através dos PTCR foi capaz de amortecer o impacto negativo do crescimento sobre este aumento.

O que explica portanto o aumento da pobreza na Guatemala? De acordo com o relatório do Banco Mundial “O DNA Econômico da Guatemala” a explicação para este resultado adverso às tendências na região está na inadequação do investimento público e a deterioração da infraestrutura estatal, estes dois fatores estão acompanhados da baixa coleta de impostos (11%) e da baixa distribuição da renda devido à geração de receita e gasto públicos ineficientes. O documento aponta que a questão principal está na ineficiência do governo em coletar impostos devidos, principalmente por causa da larga parcela da população que faz parte da economia informal (BANCO MUNDIAL, 2014).

Segundo, os países que mais reduziram a pobreza (Bolívia com -27,7%, Equador com - 24,5% e Peru com - 23%) tiveram maior impacto do fator crescimento sobre esta redução, porém, esta relação entre os fatores foi equilibrada, tendo em vista que a redistribuição contribuiu significativamente nos três casos (- 11%, - 10% e - 8% respectivamente). Os três países tiveram e têm PTCR: Bolívia - *Bono Juancito Pinto* (2006 – atual) e *Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy* (2009 – atual); Equador - *Bono Solidario* (1998 a 2003), substituído pelo *Bono de Desarrollo Humano* (2003 – atual) e pelo *Desnutrición Cero* (2011 – atual); Peru - *Juntos Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres* (2005 – atual). Todos são PTCR

clássicos, com exceção do *Desnutrición Cero* no Equador que tem por objetivo específico a eliminação da desnutrição infantil e pode ser considerado um programa emergencial, pois adiciona ao programa base de transferências. Quanto ao crescimento econômico, as trajetórias são diferentes, entretanto, os casos partilham das recessões de 1998/2001 e de 2009, sendo que o Peru se destaca pelas altas de crescimento de 2003 a 2009 e a Bolívia pela inconstância na variação do crescimento. O Equador delinea uma trajetória alinhada à média da região, apesar de ter sofrido mais severamente os efeitos da crise em 1999, por exemplo.

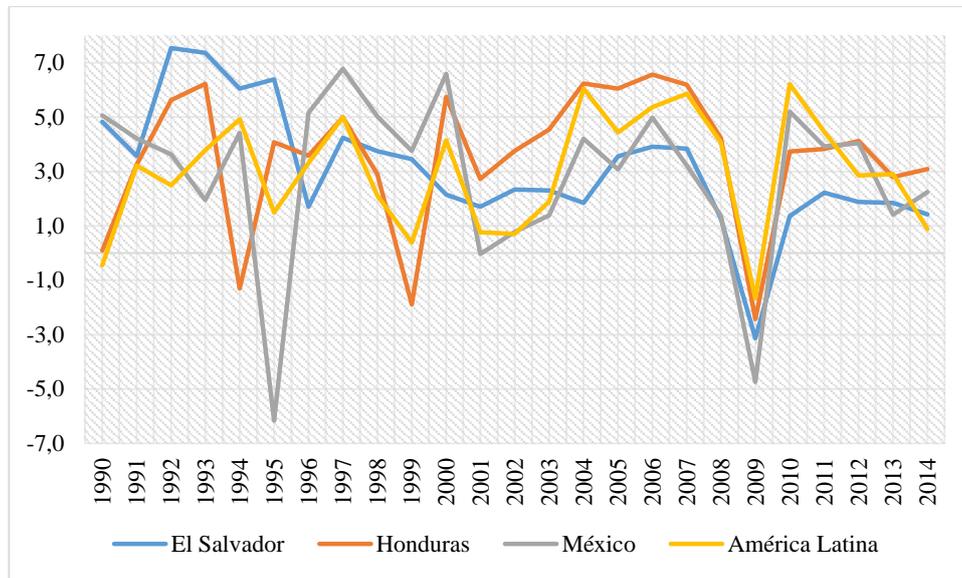
Gráfico 2 – Crescimento Econômico na Bolívia, Equador e Peru (1990 a 2014)



Fonte: CEPALSTAT, 2017. Elaboração própria.

Terceiro, os casos nos quais a redução foi mais baixa são exatamente aqueles nos quais o fator redistribuição teve impacto maior que o fator crescimento: México (-3,3%), Honduras (-7,4%) e El Salvador (-4%). Todos os países possuem PTCR, sendo que Honduras foi o primeiro país a implementar a modalidade de política social e o México, o segundo; é possível supor que este fato influencia na consolidação e aprimoramento dos programas de transferência. O caso mais instigante é o do México, pois o programa *Oportunidades* (1997 a 2014) foi reconhecido internacionalmente por seu impacto na redução da pobreza no período de 1997 a 2007, sendo possível questionar o peso do crescimento econômico na expansão do impacto do PTCR sobre a pobreza.

Gráfico 3 – Crescimento Econômico em El Salvador, Honduras e México (1990 a 2014)



Fonte: CEPALSTAT, 2017. Elaboração própria.

Quarto, a Argentina é também uma exceção, pois o crescimento econômico e redistribuição tiveram impactos quantitativamente semelhantes na redução da pobreza, -9,4 e - 8,8 respectivamente, totalizando uma redução de 18,2% na taxa de pobreza US\$ 4 por dia. A Argentina implementou seu primeiro PTCR em 2002, *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, de caráter emergencial; teve um segundo, *Familias por la Inclusion Social* (2005 a 2010), um PTCR clássico; e desde 2009 aplica um programa universalista, *Asignación Universal por Hijo*. Quanto o crescimento econômico, este foi bastante instável na década de 1990, mas teve altas nos anos 2000 significativas, que colocam o país a frente de muitos outros neste quesito. Outro caso que suscita perguntas é Nicarágua, que teve PTCR apenas no período de 2000 a 2006 obteve redução da pobreza de 17,7%, sendo que 13,7% foi resultado do crescimento econômico 4,1%, da redistribuição; este impacto do crescimento quase três vezes maior que o da redistribuição se deve à ausência de PTCR?

Tabela 5 – Período de Implementação do PTCR nos Países da América Latina

1990 - 1995	1996 - 1999	2000 - 2005	2006 - 2010
Honduras	Equador, México	Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Nicarágua*, Paraguai, Peru, República Dominicana, Venezuela	Bolívia, Costa Rica, Guatemala, Uruguai

Fonte: CEPAL, 2016. Elaboração Própria. *Nicarágua teve PTCR de 2000 a 2006.

Tabela 6 – Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina

<i>País</i>	<i>Programa</i>	<i>Período</i>
<i>Argentina</i>	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	2009 – atual
	Familias por la Inclusión Social	2005 a 2010
	Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	2002 - 2005
	Programa de Ciudadanía Porteña	2005 – atual
<i>Bolívia</i>	Bono Juancito Pinto	2006 – atual
	Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy	2009 – atual
<i>Brasil</i>	Bolsa Família	2003 – atual
	Bolsa Alimentação	2001 – 2003
	Bolsa Escola	2001 – 2003
	Cartão Alimentação	2003
	Programa Bolsa Verde	2011 – atual
	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	1996 – atual
<i>Chile</i>	Chile Solidario	2002 – 2012
	Subsistema de Seguridades y Oportunidades (ou Ingreso Etico Familiar - IEF)	2012 – atual
	Más Familias en Acción	2001 – atual
<i>Colômbia</i>	Red Unidos (Ex Red Juntos)	2007 – atual
	Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar	2005 – 2012
	Avancemos	2006 – atual
<i>Costa Rica</i>	Superémonos	2000 – 2002
	Bono de Desarrollo Humano	2003 – atual
<i>Equador</i>	Bono Solidario	1998 – 2003
	Desnutrición Cero	2011 – atual
	Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias en El Salvador (ex Comunidades Solidarias Rurales o Red Solidaria)	2005 – atual
<i>Guatemala</i>	Mi Bono Seguro	2012 – atual
	Mi Familia Progresá	2008 – 2011
	Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora	2007 – 2008
<i>Haiti</i>	Ti Manman Cheri tou nef	2012 – atual
<i>Honduras</i>	Bono Vida Mejor (ex Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición)	2010 – atual
	PRAF/BID Fase II	1998 – 2005
	PRAF/BID Fase III	2006 – 2009
	Programa de Asignación Familiar (PRAF)	1990 – 2009
<i>México</i>	Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano, ex Progresá)	1997 – 2014
	Prospera. Programa de Inclusión Social	2014 – atual
<i>Nicarágua</i>	Red de Protección Social	2000 – 2006
	Sistema de Atención a Crisis	2005 – 2006
<i>Panamá</i>	Bonos Familiares para la Compra de Alimentos	2005 – atual
	Red de Oportunidades	2006 – atual
<i>Paraguai</i>	Abrazo	2005 – atual

	Tekoporã	2005 – atual
<i>Peru</i>	Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres)	2005 – atual
<i>República Dominicana</i>	Programa Solidaridad	2005 – 2012
	Progresando con Solidaridad	2012 – atual
<i>Uruguai</i>	Asignaciones Familiares - Plan Equidad	2008 – atual
	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)	2005 – 2007
	Tarjeta Uruguay Social (ex-Tarjeta Alimentaria)	2006 – atual
<i>Venezuela</i>	Gran Misión Ribas	2003 – atual
	Gran Misión Saber y Trabajo	2012 – atual

Fonte: CEPAL, 2017. Elaboração própria.

Algumas constatações emergem: i) em todos os países em que o fator crescimento foi mais impactante, a redução da pobreza foi mais significativa; ii) todos os países utilizaram PTCR em algum momento do período de redução da pobreza, sendo que no ano de 2014, apenas Nicarágua não mais utilizava este modelo de política social; iii) o crescimento econômico na região, apesar de possuir tendências gerais, foi heterogêneo devido às diferenças produtivas e de competitividade dos países. Assim, tomando este último ponto, apresentamos a seguir gráficos de dispersão que relaciona o crescimento do PIB e a taxa de pobreza (US\$ 4 por dia) nos anos de 2004, 2009 e 2014, estes anos foram selecionados devido aos intervalos de 5 anos entre ele e à importância destes períodos na compreensão do fenômeno.

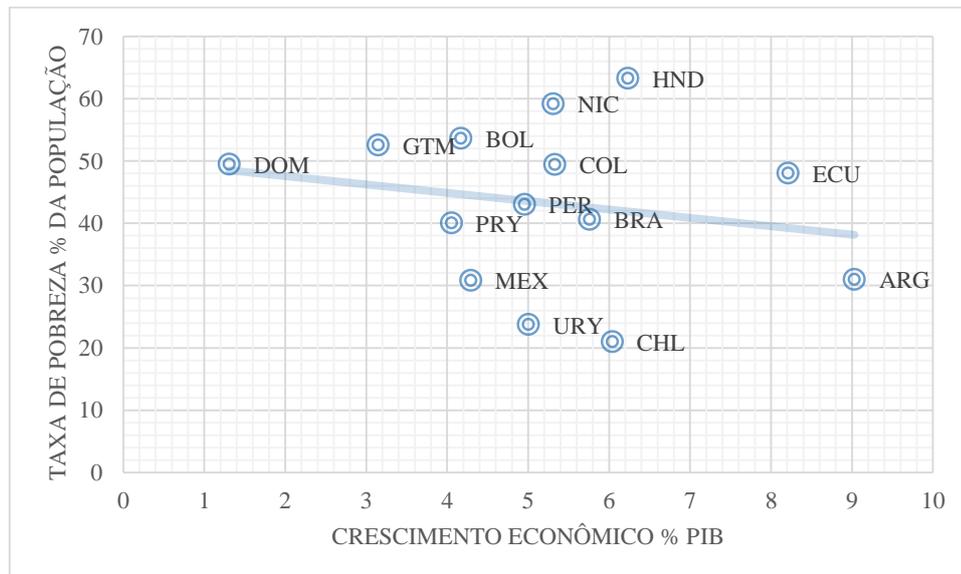
As principais conclusões sobre a trajetória dos países no que concerne a estas duas variáveis são que em 2004 a tendência era o crescimento econômico positivo e uma taxa de pobreza ainda elevada; em 2009, há uma significativa redução da pobreza, mas há também variação das taxas de crescimento dos países, entre positivas e negativas; em 2014 a diversidade de trajetórias é mais explícita, a pobreza continua a reduzir, mas há países que pioraram economicamente, outros que se recuperaram. É possível agrupar os países por quadrantes a cada ano; observa-se que o Uruguai é o único país que permanece no mesmo quadrante de maior crescimento e menor pobreza, no geral, a mudança de posição dos países é intensa ao longo da década em questão.

Tabela 7 – Distribuição dos países por quadrantes em 2004, 2009 e 2014

<i>Quadrantes – 2004</i>			
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
<i>Crescimento < 5%</i> <i>Pobreza > 35%</i>	<i>Crescimento > 5%</i> <i>Pobreza > 35%</i>	<i>Crescimento < 5%</i> <i>Pobreza < 35%</i>	<i>Crescimento > 5%</i> <i>Pobreza < 35%</i>
Bolívia, Guatemala, República Dominicana, Paraguai e Peru	Honduras, Nicarágua, Colômbia, Brasil e Equador.	México	Uruguai, Chile e Argentina
<i>Quadrantes – 2009</i>			
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
<i>Crescimento < 0%</i> <i>Pobreza > 30%</i>	<i>Crescimento > 0%</i> <i>Pobreza > 30%</i>	<i>Crescimento < 0%</i> <i>Pobreza < 30%</i>	<i>Crescimento > 0%</i> <i>Pobreza < 30%</i>
Nicarágua, Honduras e Paraguai	Guatemala, Colômbia, Equador, República Dominicana e Bolívia.	Argentina, Chile, México e Brasil.	Peru e Uruguai.
<i>Quadrantes – 2014</i>			
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
<i>Crescimento < 0%</i> <i>Pobreza > 30%</i>	<i>Crescimento > 0%</i> <i>Pobreza > 30%</i>	<i>Crescimento < 0%</i> <i>Pobreza < 30%</i>	<i>Crescimento > 0%</i> <i>Pobreza < 30%</i>
Nenhum país.	Guatemala, Honduras, Nicarágua e República Dominicana.	Argentina e Brasil	Cresc. > 0 < 4 Chile, Peru, Uruguai e Equador. Cresc. > 4 < 8 Colômbia, Bolívia e Paraguai.

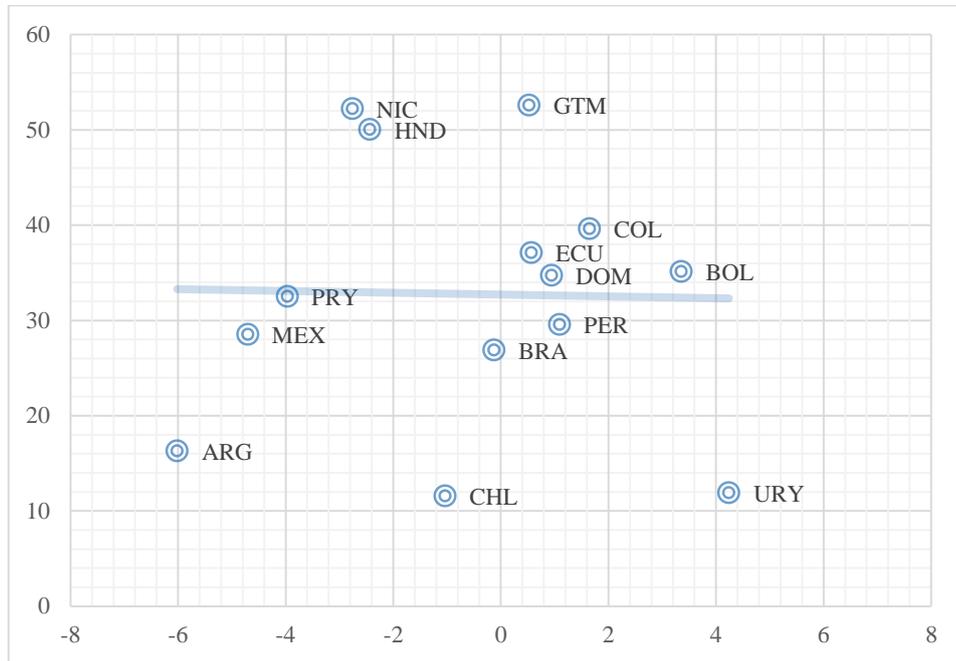
Elaboração própria.

Gráfico 4 – Relação entre Crescimento do PIB e Taxa de Pobreza (US\$ 4 por dia) na América Latina em 2004



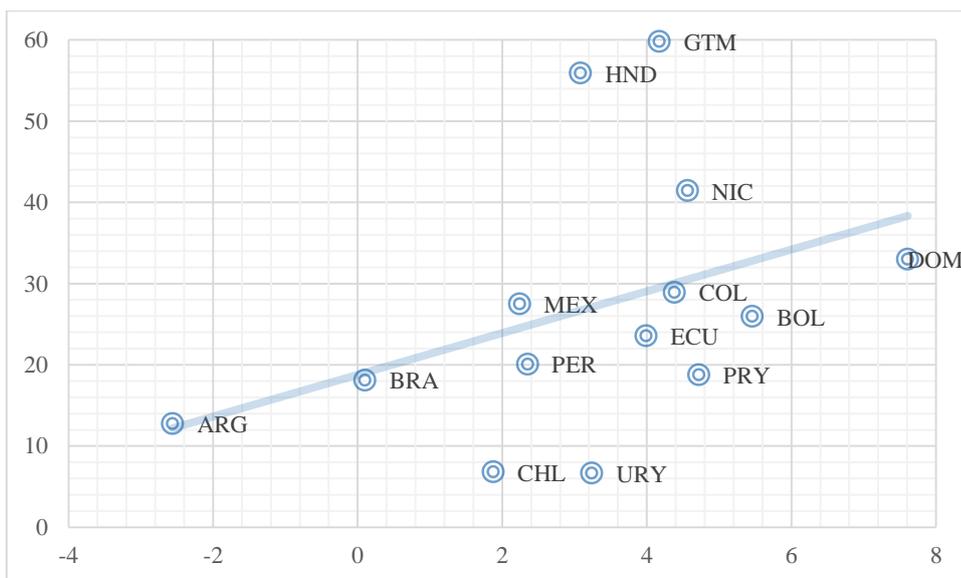
Fonte: CEPALSTAT, 2017. BANCO MUNDIAL, 2017. Elaboração Própria.

Gráfico 5 – Relação entre Crescimento do PIB e Taxa de Pobreza (US\$ 4 por dia) na América Latina em 2009



Fonte: CEPALSTAT, 2017. BANCO MUNDIAL, 2017. Elaboração própria.

Gráfico 6 – Relação entre Crescimento do PIB e Taxa de Pobreza (US\$ 4 por dia) na América Latina em 2014



Fonte: CEPALSTAT, 2017. BANCO MUNDIAL, 2017. Elaboração própria.

O processo de seleção dos casos se deu, portanto, a partir das hipóteses previamente sugeridas pela literatura. Se as evidências indicam que o crescimento e a redistribuição de renda por meio dos PTCR reduzem a pobreza, qual a variabilidade possível?

A partir da mensuração proposta pelo Banco Mundial de qual o impacto quantitativo de cada fator sobre a variação da pobreza nos países, identificamos que três casos a partir da lógica de trajetórias diferentes e resultados semelhantes. Além disso, a amostra tem relevância devido à magnitude populacional destes países, o que permite uma melhor compreensão das tendências gerais na América Latina.

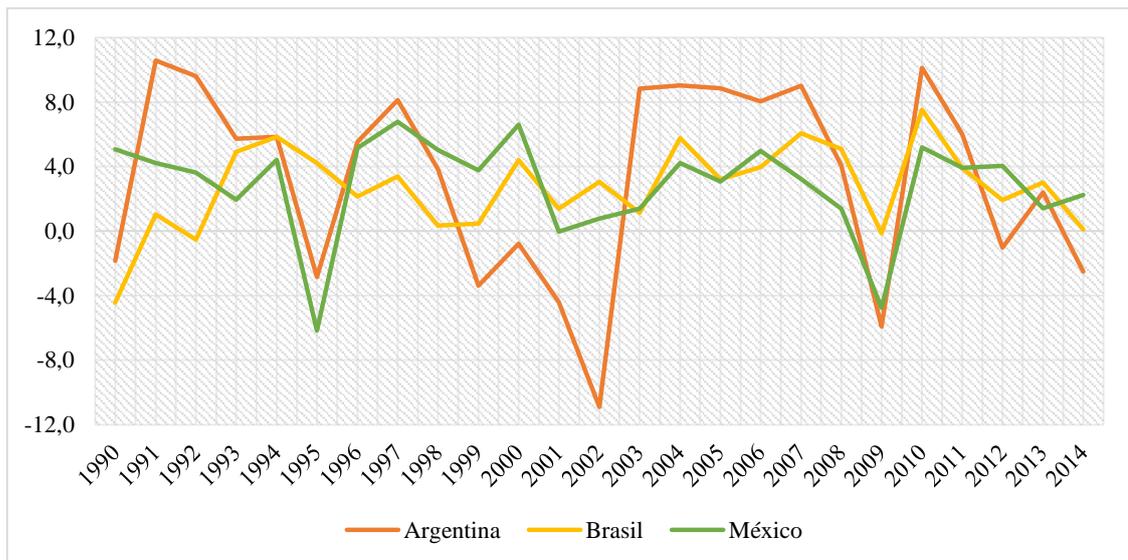
- a) Argentina: teve crescimento rápido e instável e implementou três programas de transferência condicionada de renda diferentes ao longo do período e teve leve melhoria no gasto público social, governo de centro-esquerda populista. Possuía condições iniciais desfavoráveis, devido à severidade da crise econômico em 2000/2002, porém, existia um histórico de baixas taxas de pobreza e desigualdade. A redução da pobreza foi de 18,2% no período de 2004 a 2014, sendo que o crescimento econômico foi responsável por -9,4% e a redistribuição por -8,8%, ou seja, crescimento e redistribuição tiveram impactos equilibrados.
- b) Brasil: crescimento moderado e estável a partir principalmente da exportação de *commodities*, um governo de centro-esquerda social-democrata no período, histórico de pobreza e desigualdade estruturais e expansão do gasto público social. Redução de 22,5%, sendo que o crescimento impacto em -15,5% e a redistribuição em -7%, ou seja, o crescimento teve maior impacto que a redistribuição.
- c) México: crescimento moderado e estável com influência significativa do aumento de remessas estrangeiras, governo de centro-direita e baixo gasto social que não foi ampliado no período. Também possuía um histórico de altas taxas de pobreza e desigualdade. Redução de 3,3%, que é baixa, sendo que o crescimento teve impacto de -0,4% e a redistribuição de -2,9%, ou seja, a redistribuição foi mais importante.

3 CAPÍTULO 3 – CRESCIMENTO ECONÔMICO E REDUÇÃO DA POBREZA NA AMÉRICA LATINA: OS CASOS DE ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO

O capítulo objetiva analisar o crescimento econômico e seu impacto na redução da pobreza dos três casos: Argentina, Brasil e México. Quais as semelhanças e diferenças no desenvolvimento econômico destes países no período de redução da pobreza? Como esta variável se relaciona com as demais? Estas e outras questões orientam o presente tópico.

O contexto econômico internacional tem influência significativa sobre os três casos, pois, todos vivenciaram processos, ainda que distintos, de abertura econômica e integração à globalização financeira. Os momentos de crises mundiais repercutiram sobre eles, por exemplo é comum à Argentina e ao México a severidade das crises de 1995 e de 2001/2002 e aos três, a crise de 2009. No que diz respeito às diferenças, temos principalmente o fato de que o crescimento na Argentina foi mais alto e mais rápido, mas também, com baixas mais intensas e no Brasil e México, este processo foi mais lento e estável, apesar de também apresentar baixas significativas. Ozturk (2015) argumenta que o crescimento econômico mais alto e rápido da Argentina se deve à magnitude da classe média no país, por impedir a “armadilha da renda média”, quando um país não consegue garantir altas taxas de crescimento e se mantém numa faixa de crescimento médio e lento, como foi o caso do outros dois países.

Gráfico 7 – Crescimento do PIB – Argentina, Brasil e México (1990 a 2014)



Fonte: BANCO MUNDIAL, 2017. Elaboração própria.

Os anos de 1980 são marcados pelas crises da dívida externa e de inflação, além das dificuldades fiscais. Em conjunto, os processos de redemocratização, liberalização econômica e o crescimento da pobreza e desigualdade, pois os mais pobres foram os mais afetados pela crise devido à sua vulnerabilidade e a ausência ou fragilidade de uma rede de segurança social. A década seguinte é marcada pelas reformas estruturantes de orientação pró-mercado, que levaram à subseqüentes crises, de modo que a pobreza e a desigualdade pouco diminuíram, quando não cresceram. Os dados sobre liberalização econômica e liberdade da democracia indicam que:

- i) A Argentina teve piora no grau de liberdade econômica, que em 1995 estava no patamar de moderadamente livre, e nas duas décadas seguintes decaiu para majoritariamente não livre e por fim, reprimido em 2014;
- ii) O Brasil em 1995 era avaliado como majoritariamente não livre, teve melhora na década seguinte, quando chegou a moderadamente livre, mas posteriormente manteve-se na categoria inicial de baixa liberdade econômica;
- iii) México esteve acima dos outros dois em relação a este fator, mantendo-se na faixa de moderadamente livre ao longo dos últimos 20 anos.

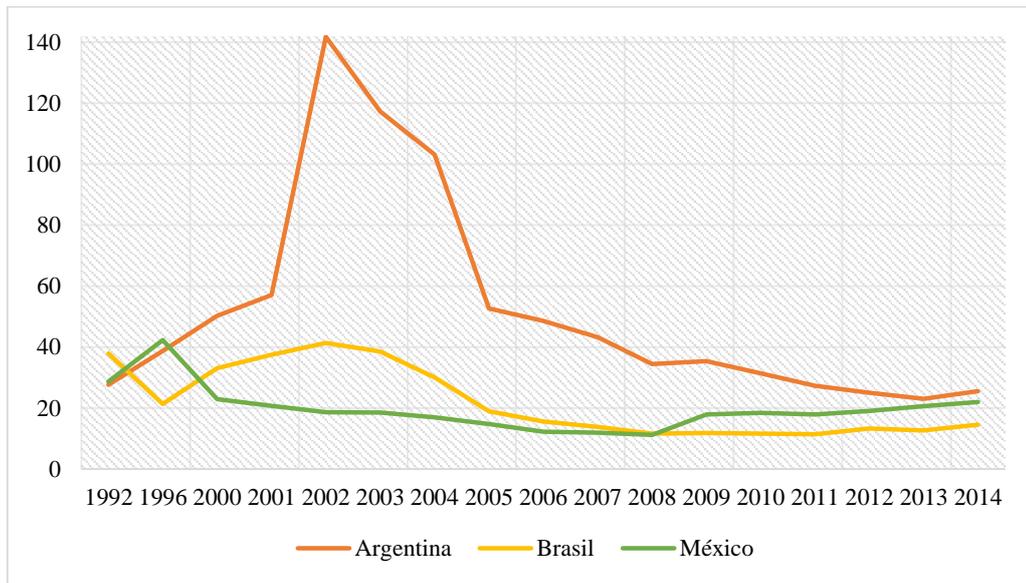
Tabela 8 - Índice de Liberalização Econômica – Argentina, Brasil e México (1995 a 2014)

País	1995	2004	2009	2014	Média
Argentina	68	53,9	52,3	44,6	54,7
Brasil	51,4	62	56,7	56,9	56,7
México	63,1	66	65,8	66,8	65,4

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Index of Economic Freedom da Heritage Foundation. Disponível em: <http://www.heritage.org/index/> Notas: o ILE tem a seguinte variação 0 a 49,9 – Reprimido; 50 a 59,9 – Majoritariamente não livre; 60 a 69,9 – Moderadamente livre; 70 a 79,9 – Majoritariamente livre; 80 a 100 – Livre.

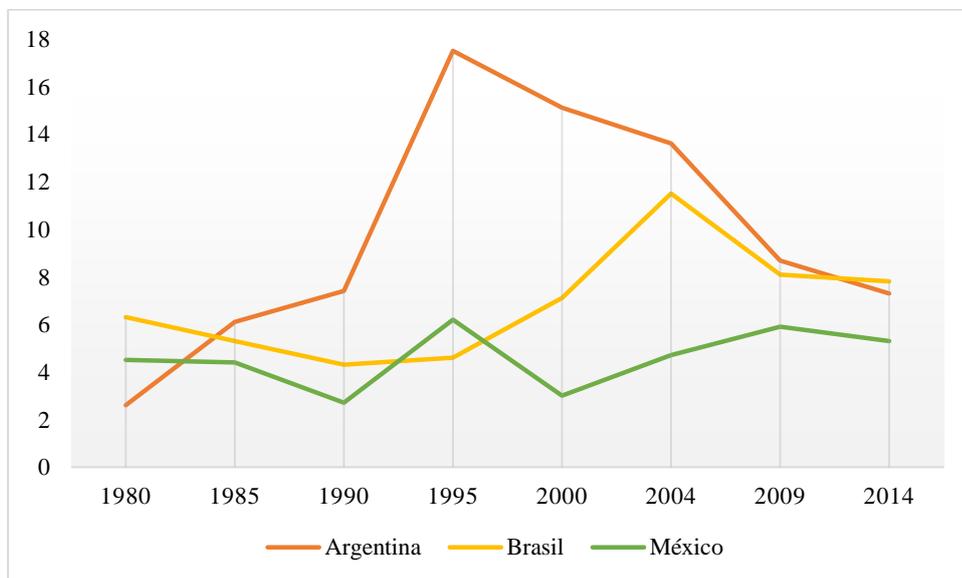
No que diz respeito à dívida externa dos três países, a Argentina é a que enfrentou uma situação mais severa, com dívida de 141,7% do PIB em 2002, Brasil e México conseguiram manter certa estabilidade desde os conturbados anos 90. O pagamento da dívida se deveu principalmente à balança comercial favorável, alcançada devido ao aumento das exportações e diminuição das importações, e ao acúmulo de reservas internacionais.

Gráfico 8 – Dívida Externa em Porcentagem do PIB – Argentina, Brasil e México (1992 a 2014)



Fonte: CEPALSTAT, 2017. Elaboração própria.

Gráfico 9 – Taxa de Desemprego % – Argentina, Brasil e México (1980 a 2014)

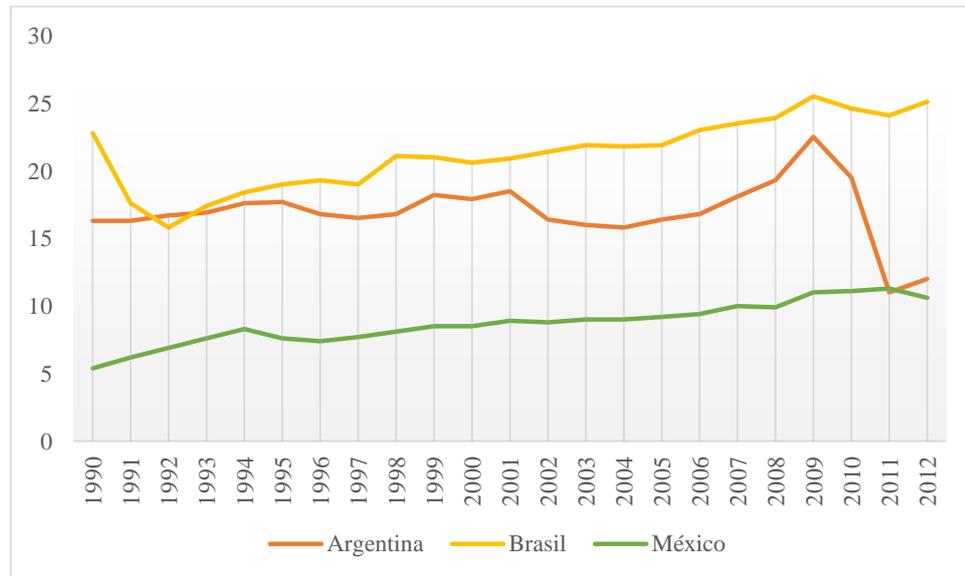


Fonte: CEPALSTAT, 2017

Quanto ao desemprego, este tem desempenho relacionado ao crescimento econômico, de modo que nos períodos de recessão ele aumenta, e nos períodos de recuperação, decresce. E

1995 e no entre 2001 e 2002, por exemplo, houve significativo aumento na Argentina e no México e no Brasil, em 2003 e 2004.

Gráfico 10 – Gasto Público Social em Porcentagem do PIB Argentina, Brasil e México (1990 a 2012)



Fonte: CEPAL, 2017. Elaboração própria.

Os dados sobre IDH, medido numa faixa de 0 a 1 e quanto mais próximo do 1, mais alto o nível de desenvolvimento humano no país, indicam que nos três países houve aprimoramento a partir de 1985, entretanto, a Argentina, que em 1980 estava numa posição melhor que a dos outros dois países, chegou a um patamar maior de desenvolvimento em 2014, as condições iniciais determinam o ritmo e o alcance das melhorias. O Brasil, que tinha o pior índice dos três em 1980, chegou a um número próximo do México em 2014, o que indica que o desenvolvimento humano neste país foi mais eficiente.

Tabela 9 – Índice de Desenvolvimento Humano – Argentina, Brasil e México (1980 a 2014)

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO											
	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Argentina	0.675	0.694	0.705	0.731	0.762	0.775	0.811	0.818	0.831	0.833	0.836
Brasil	0.547	0.576	0.608	0.648	0.683	0.702	0.737	0.742	0.746	0.752	0.755
México	0.601	0.634	0.648	0.670	0.699	0.722	0.746	0.748	0.754	0.755	0.756

Fonte: PNUD, 2017. Elaboração própria.

3.1 ARGENTINA

Gasparini e Cruces (2010) avaliam seis episódios econômicos na Argentina, de 1974 a 2006: regime militar (1974 a 1982), Anos 80 (1983 a 1987), Hiperinflação (1988 a 1991), Anos 90 (1992 a 1999), crise (2000 a 2004) e pós-crise (2005 a 2006). Propomos a tipologia dos seguintes episódios que extrapolam a análise do citado trabalho: pós-crise se expande até 2007, pois em 2008 e 2009 temos quedas no crescimento devido à crise imobiliária nos Estados Unidos que toma conta boa parte do mercado internacional; 2010 é a tentativa de recuperação econômica, mas os quatro anos seguintes são de crescimento negativo ou baixo.

Quadro 2 – Episódios econômicos na Argentina (1974 a 2006)

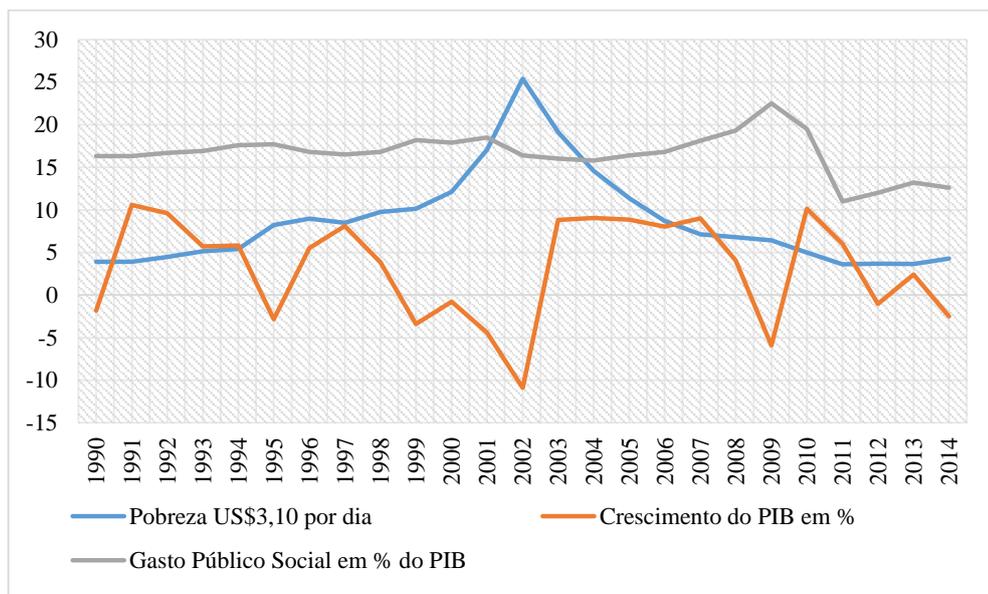
<i>Fator</i>	<i>Episódio 1</i> <i>Regime Militar</i> <i>1974 - 82</i>	<i>Episódio 2</i> <i>Anos 80</i> <i>1983 - 87</i>	<i>Episódio 3</i> <i>Hiperinflação</i> <i>1988-91</i>	<i>Episódio 4</i> <i>Anos 90</i> <i>1992-99</i>	<i>Episódio 5</i> <i>A crise</i> <i>2000-04</i>	<i>Episódio 6</i> <i>Pós-crise</i> <i>2005-06</i>
<i>Situação macroeconômica</i>	Baixo crescimento e crise	Estagnação	Crise e recuperação	Crescimento	Crise e recuperação	Crescimento
<i>Competição das importações</i>	Alta (nem sempre)	Baixa	-	Alta	-	Baixa
<i>Mudança tecnológica</i>	Baixa	Baixa	-	Alta	-	Moderada
<i>Instituições laborais</i>	Fracas	Fortes	-	Fracas	-	Forte
<i>Proteção social (gasto)</i>	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Alta (a partir de 2002)	Moderada
<i>Desigualdade</i>	Aumento	Estável	Aumento e queda	Aumento	Aumento e queda	Queda

<i>Pobreza</i>	Estável	Aumento	Aumento e queda	Aumento	Aumento e queda	Queda
----------------	---------	---------	-----------------	---------	-----------------	-------

Fonte: Gasparini & Cruces, 2010.

O gráfico que relaciona crescimento econômico, o gasto público social e a pobreza mostram que na crise de 2002, a baixa no crescimento está relacionada com a alta na pobreza, porém, nos anos seguintes, a pobreza decaiu, ainda que em situações e adversidade econômica, como por exemplo, em 2009. Em contrapartida, o gasto pública tem uma diminuição, a partir da crise de 2009.

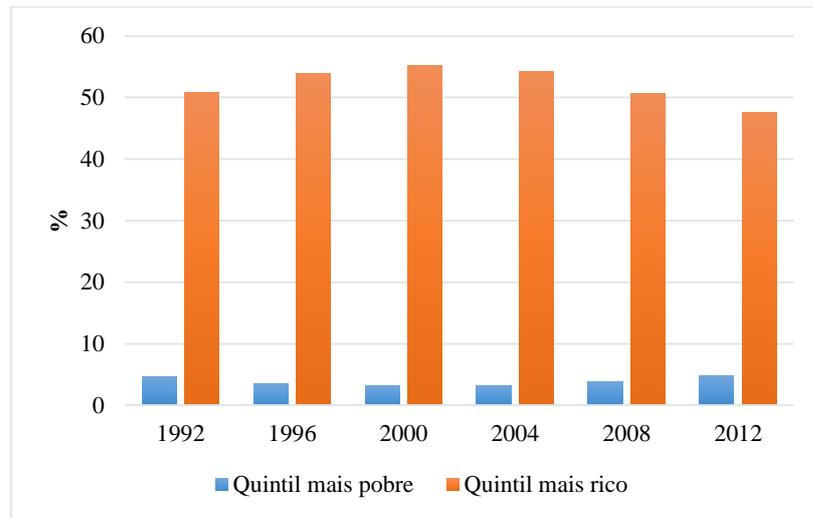
Gráfico 11 – Crescimento Econômico, Gasto Público Social e Pobreza na Argentina (1990 a 2014)



Fonte: BANCO MUNDIAL, 2017. CEPALSTAT, 2017.

A análise do consumo por quintil da população mostra que a relação entre o consumo do quintil mais pobre e o consumo do quintil mais rico tem uma alteração de 1996 a 2004, mas que posteriormente, volta ao padrão de 1992. Este é um ponto importante na Argentina, a recuperação de condições anteriores, de baixa desigualdade, baixa pobreza e baixo desemprego.

Gráfico 12 – Consumo Nacional por Quintil – Argentina (1992 a 2012)



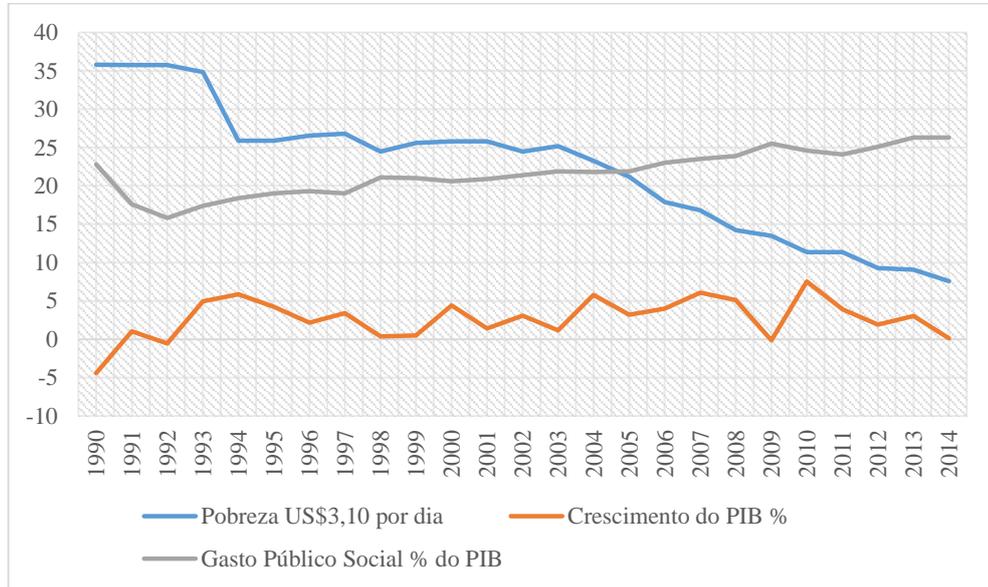
Fonte: CEPALSTAT, 2017

3.2 BRASIL

O crescimento econômico no Brasil de 1990 a 2014 esteve entre -5% em 1990 e 7,5% em 2010, isso indica que apesar de alguns períodos de crescimento ininterrupto, não tivemos altas tão expressivas como na Argentina, por exemplo. De 2003 a 2009 temos um crescimento estável e moderado, apesar de uma leve desaceleração em 2005; 2010 também é um ano de suposta recuperação econômica, mas os quatro anos seguintes mostram que a crise não foi superada.

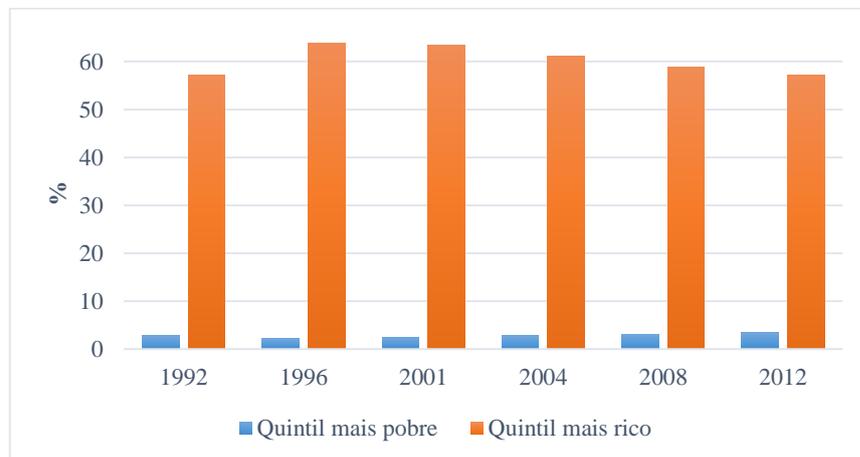
A relação entre crescimento e a taxa de pobreza é visível, mas não é tão direta como no caso anterior, a tendência desde os anos 1990 é de redução da pobreza, e esta é acelerada pelo bom crescimento a partir de 2003. Mesmo com a desaceleração, a pobreza continua a decair, assim como o gasto público cresce e não é reduzido pela crise.

Gráfico 13 – Crescimento Econômico, Gasto Público Social e Pobreza no Brasil (1990 a 2014)



Fonte: CEPALSTAT, 2017. BANCO MUNDIAL, 2017. Elaboração própria.

Gráfico 14 – Consumo Nacional por Quintil – Brasil (1992 a 2012)



Fonte: CEPALSTAT, 2017

Houve redução no consumo do quintil mais rico de 1996 a 2012, e o aumento do consumo do quintil mais pobre no mesmo período, o que está de acordo com a redução da

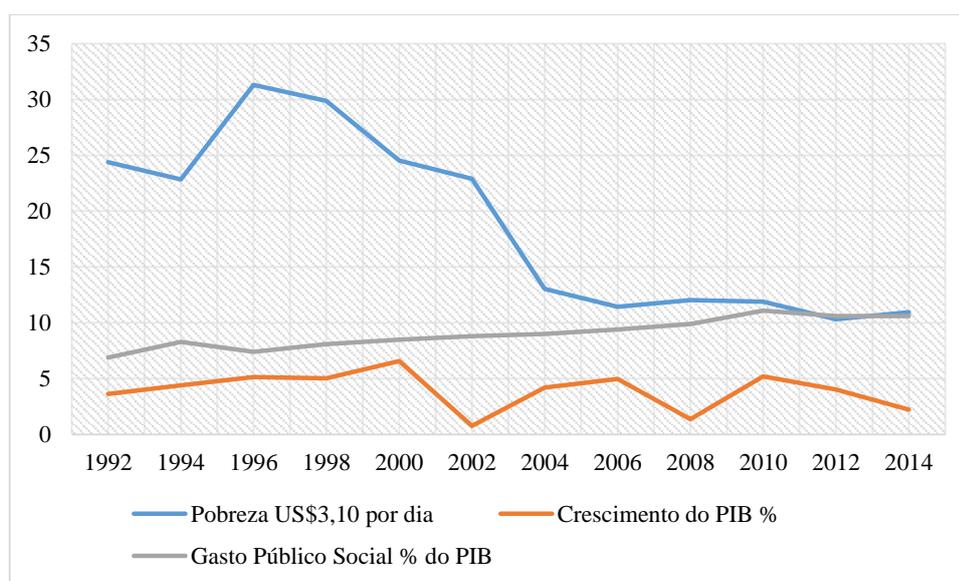
desigualdade indicada pelo coeficiente de Gini. Entretanto, a diferença de consumo entre os mais pobres e os mais ricos ainda é exorbitante no Brasil.

3.3 MÉXICO

O crescimento econômico no México de 1992 a 2014 foi moderado e teve dois momentos de queda principais: 2002 e 2008. A pobreza, que tinha patamares elevados, aumentou ainda mais nos anos 90 e a partir de 1998 começa a decrescer; de 2004 a 2014, continua a reduzir, mas em um ritmo lento. O gasto público social em 1992 estava em 6,9% do PIB, 22 anos depois, em 10,6%.

Um marco importante do desenvolvimento econômico no México foi a sua entrada em 1994 no NAFTA, o acordo de livre comércio da América do Norte. A assimetria do relacionamento deste país com os outros dois integrantes – Estados Unidos e Canadá, orienta sua inserção no mercado internacional como um todo. Porém, é a partir deste acordo que a liberalização econômica é aplicada e, como aponta Esquivel et. al (2010), o período de redução da pobreza coincide com os anos subsequentes ao tratado. E devido a este acordo também que as remessas estrangeiras são relevantes para explicar a redução da pobreza.

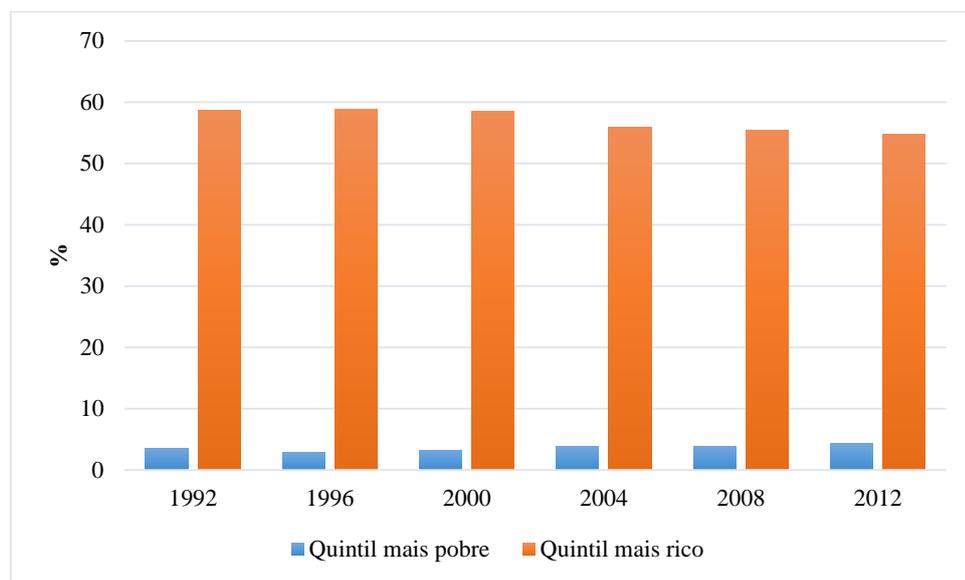
Gráfico 15 – Crescimento Econômico, Gasto Público Social e Pobreza no México (1992 a 2014)



Fonte: CEPALSTAT, 2017. BANCO MUNDIAL, 2017. Elaboração própria.

A diferença de consumo entre o quintil mais rico e o quintil mais pobre foi reduzida de 1992 a 2012, porém, ainda é significativamente alta, o que corrobora a interferência da alta desigualdade sobre a capacidade do crescimento econômico em reduzir a pobreza. Assim, o crescimento moderado e alta desigualdade explicam a estagnação na redução da pobreza de 2004 a 2014.

Gráfico 16 – Consumo Nacional por Quintil – México (1992 a 2012)



Fonte: CEPALSTAT, 2017

3.4 A REDUÇÃO DA POBREZA A PARTIR DO FATOR CRESCIMENTO

A expansão econômica na América Latina ocorreu principalmente de 2002 a 2008 e o principal argumento da literatura é de que este crescimento ocorreu devido às condições positivas internacionais, com o aumento do preço das *commodities*, impulsionado principalmente pelo crescimento da China. O ano de 2009 demarca o fim deste ciclo, e os anos seguintes, têm sido de tentativa de recuperação. Porém, diferentemente do que ocorreu nos anos 90, a pobreza não aumentou com o a mudança no ritmo de crescimento. Qual a diferença entre

os dois períodos? Por que não houve aumento significativo da pobreza em uma situação de nova crise? O que se conclui é que, apesar das tendências, não é possível avaliar a América Latina como um todo, pois as especificidades dos países influenciam o modo como cada um deles foi afetado pela crise e como lidou com ela.

Caldentey e Vernengo (2010) apontam que apesar das tentativas de alguns governos de centro-esquerda em implementar políticas alternativas ao Consenso de Washington, a expansão econômica na América Latina não é resultado de políticas governamentais específicas. Eles argumentam que houveram, em certos aspectos, rupturas com as políticas neoliberais, como na Bolívia, Equador e Venezuela, e na Argentina, mais especificamente no que concerne às políticas monetárias e cambiais. Porém, as evidências empíricas sugerem que a boa performance econômica de 2002 a 2008 se devem principalmente aos termos positivos de comércio internacional para a América do Sul e o aumento no fluxo de remessas internacionais para a América Central e México. Há semelhanças neste fenômeno com o modelo agroexportador do século XIX e começo do século XX – o fato de que o elemento dinâmico que o inicia e o finda é a demanda externa, de modo que existem os mesmos antigos riscos de choques externos, e há o incentivo para o padrão de especialização produtiva voltado para a exportação de matéria-prima.

Há, entretanto, uma importante diferença, enquanto na expansão através do modelo agroexportador a imigração teve um papel central, pois a mão-de-obra a utilizada era composta principalmente de imigrantes europeus; no século XXI este fenômeno este relacionado com a emigração. Os autores argumentam que a América Latina, além de exportar *commodities*, exportou pessoas, pois o modelo em questão aplica a lógica da integração aos mercados internacionais, inclusive através do mercado de trabalho (CALDENTHEY; VERNENGO, 2010).

Sobre a Argentina, Gasparini e Cruces (2010) apontam a importância das relações entre as forças do mercado, a ação estatal, as influências sociopolíticas ou as diferentes combinações destes elementos para a compreensão das tendências na pobreza. A conclusão dos autores é de que a recuperação econômica argentina, a forte expansão do emprego, mudanças produtivas, fortalecimento das instituições e políticas trabalhistas e a ampliação da rede de segurança social. Este caso se diferencia por condições sociais melhores em 1990, por uma maior severidade nas crises seguintes, e uma melhor recuperação nos anos 2000, com taxas mais altas em relação aos outros dois. A pobreza foi reduzida em 18,2%, sendo que o

crescimento econômico foi responsável por 9,4% e a redistribuição de renda por 8,8. A diferença de impacto é pequena, o que indica um equilíbrio. Na Argentina, o crescimento econômico, através da geração de empregos, impactou principalmente aqueles que caíram na pobreza ou vulnerabilidade devido à crise econômica, tendo em vista o aumento da classe média. Mas aqueles em situação de pobreza extrema, foram impactados principalmente pelo fator redistribuição.

No Brasil, segundo Barros et al (2010), a impressionante redução da pobreza deste período se diferencia de reduções anteriores, que eram resultado apenas do crescimento econômico, devido à importante redução na desigualdade. O crescimento por si só, reduz a pobreza de modo limitado, atrelado à redução da desigualdade, a partir de uma melhor redistribuição dos ganhos advindos do crescimento, há um declínio na pobreza mais significativo. Este fator explica, por exemplo, a continuidade da redução da pobreza mesmo diante da desaceleração econômica. Argumenta ainda sobre a importância das transferências governamentais na redução da pobreza extrema, assim como a valorização do salário mínimo e as diferenças salariais diante da expansão da educação básica.

No que diz respeito ao México, Esquivel et al. (2010) aponta que a melhoria na renda dos mais pobres e, conseqüentemente, a redução da pobreza, se deve ao aumento dos salários dos trabalhadores de baixa qualificação, o aumento das remessas estrangeiras nas áreas rurais e a expansão das transferências monetárias para os mais pobres. Outro fator de importância é a melhora na qualidade da força de trabalho associada às transformações nos gastos públicos de educação, principalmente devido ao programa de transferência condicionada de renda implementado. Entretanto, este aprimoramento educacional foi restrito à educação primária e em partes, à secundária. O ensino superior no México ainda é inacessível aos mais pobres devido à baixa qualidade dos estágios educacionais iniciais.

Desta forma, compreende-se que o crescimento econômico não explica totalmente a redução da pobreza nos três casos. Além dos ritmos de crescimento diferente, as condições iniciais destes países orientaram a amplitude do impacto do bom momento econômico sobre os mais pobres. A diferença de recursos educacionais é um fator de grande relevância, por exemplo. Enquanto a Argentina conseguiu incluir uma maior parcela da população nos ganhos do crescimento através do aumento de empregos, Brasil e México compartilham da dificuldade em realizar o mesmo, tendo em vista que a quantidade de trabalhadores informais ainda alta e

a educação pública disponível aos mais pobres necessita de aprimoramento para que proporcione a inclusão social e laboral de modo mais eficiente.

O crescimento se mostra como o ponto de partida para o fenômeno de redução da pobreza, mas esta relação será influenciada por outros fatores. A importância da desigualdade na relação entre crescimento e pobreza é evidente, tanto nas condições iniciais, quanto na capacidade de inclusão deste crescimento. Assim, os programas de transferências condiciona de renda estão associadas à melhorias na desigualdade e na pobreza justamente por influenciar a distribuição de renda no país, por isso, estes serão analisados no próximo capítulo para que seja possível compreender melhor como Argentina, Brasil e México reduziram a pobreza.

4 CAPÍTULO 4 - PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA E A REDUÇÃO DA POBREZA NA AMÉRICA LATINA: OS CASOS DE ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO

O presente capítulo aborda comparativamente os Programas de Transferência Condicionada de Renda nos casos selecionados: Programas *Jefas y Jefes de Hogar Desocupados* (2002 a 2005), *Familias por la Inclusion Social* (2005 a 2010) e *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (2009 – atual) na Argentina; Programa Bolsa Família, iniciado em 2003, resultante da unificação nacional de programas de transferência locais; e Programa *Oportunidades* (anteriormente denominado *Progresá*), ativo no período de 1997 a 2014, e que com a mudança de governo, mudou para o Programa *Prospera*.

4.1 ARGENTINA

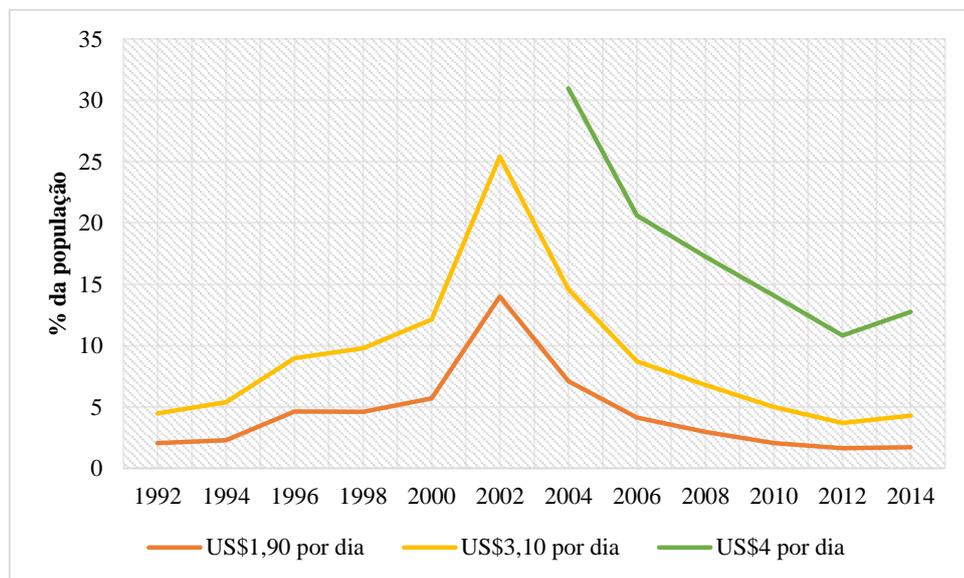
A Argentina é, historicamente, um país com baixas taxas de pobreza, moderada desigualdade e uma larga classe média; porém, a crise econômica dos anos 1980/1990 teve efeitos de instabilidade de modo que as reformas estruturais promoveram dificuldades na recuperação econômica. O período de 2001/2002 é o mais crítico de crise política, sendo observado um aumento expressivo da pobreza, desigualdade e desemprego, seguido nos anos seguintes, de um declínio. A tendência das taxas de pobreza e desemprego argentinas é a de u invertido, em consonância, o coeficiente de Gini¹⁰ também aumentou na década de 1990, chegando ao ápice no período de crise e decaindo nos anos seguintes.

A taxa de pobreza extrema (US\$ 1,90 por dia) em média esteve abaixo de 5%, com a exceção do período de crise anteriormente citado, quando chegou a quase 14% em 2002, seguida de declínio que alcançou a taxa de 1,63% em 2012, indicando uma redução de quase 13%. Já a taxa de pobreza moderada (US\$ 3,10 por dia) esteve abaixo de 10%, com ápice de 25,4% em 2002 e retorno aos valores anteriores, com redução de 21,8%. A taxa de pobreza específica para a América Latina, de US\$ 4 por dia, criada em 2004, teve redução de 20 pontos

¹⁰ O coeficiente de Gini é medido de 0, que representa a perfeita igualdade, a 1, que significa desigualdade. Quanto mais próximo de 0, mais igualitário e quanto mais próximo de 1, mais desigual o país. A média em 2015 dos países da OCDE foi de 0,32 (BANCO MUNDIAL, 2015).

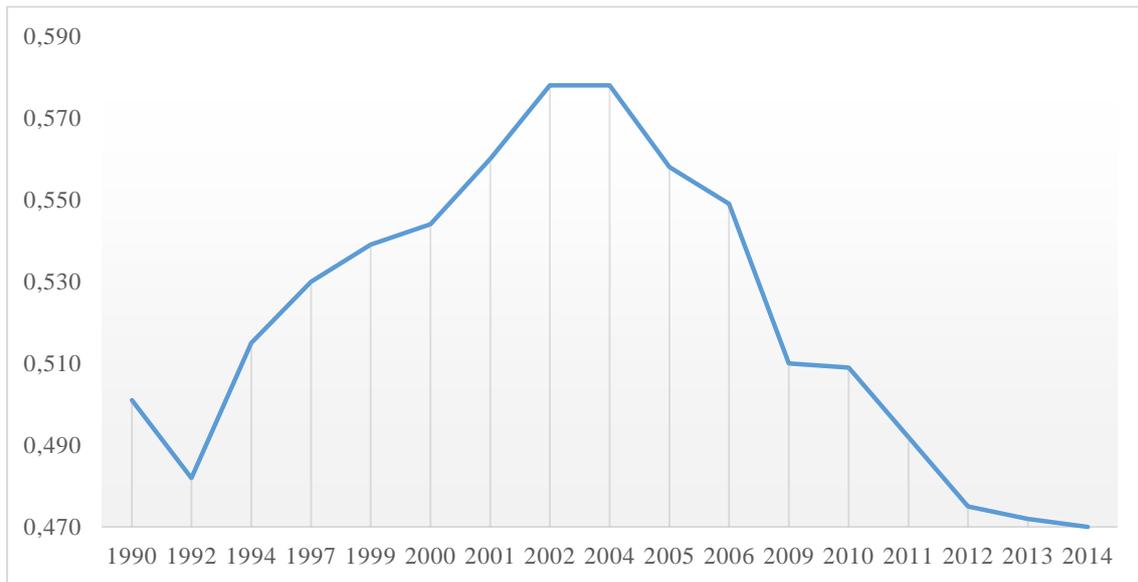
percentuais em 8 anos, pois as faixas anteriores estão inclusas nesta. É importante ressaltar que: i) a linha de 4 dólares permite visualizar a parcela da população que vive com cerca de 90 centavos a mais que aqueles resguardados pela linha de 3,10 dólares, mas estão em situação de pobreza e vulnerabilidade; ii) há um leve aumento destas taxas, mais acentuado na linha de 4 dólares, que aumenta de 2 pontos percentuais, enquanto as outras duas aumentam menos de 1 ponto.

Gráfico 17 – Taxas de Pobreza na Argentina (1992 a 2014)



Fonte: Banco Mundial, 2017. Elaboração própria.

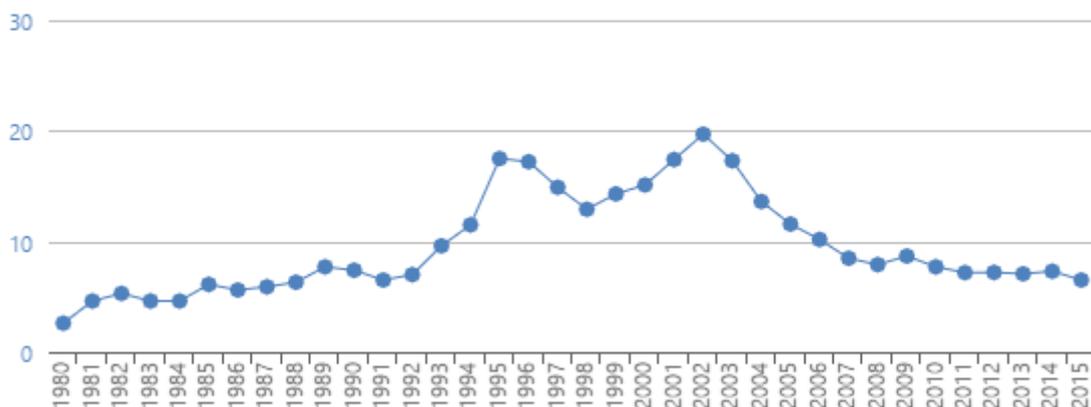
Gráfico 18 – Variação do coeficiente de Gini na Argentina (1990 a 2014)



Fonte: CEPALSTAT, 2017. Elaboração própria.

Possui, historicamente, bons índices de desigualdade, sendo um dos países mais igualitários da América Latina, de modo que a proporção da pessoas na classe média (US\$ 10 a US\$ 50 por dia) esteve usualmente na faixa de 40 a 50 por cento da população. Assim como a taxa de desemprego esteve ao longo das décadas abaixo de 10%, com exceção do período de 1994 a 2006.

Figura 4 – Variação da taxa de desemprego na Argentina (em % da população)



Fonte: CEPALSTAT, 2017.

A implementação deste primeiro programa de transferências em escala nacional – *Jefas y Jefes de Hogar Desocupados* - é emergencial e focalizada nos chefes de família desempregados. Tem por objetivo unificar a assistência à população afetada pela crise através da transferência direta de renda e das condicionalidades que, além das relacionadas à saúde e educação, incluem o cumprimento de atividades de infraestrutura social e capacitação laboral, para incentivar a reinserção no mercado de trabalho.

O JJHD tem o financiamento do governo argentino e do *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID) e era responsabilidade do Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridad Social, devido ao seu objetivo primário de atuar sobre o desemprego. O programa inicia suas atividades em 2002 com cobertura de 24% e ao final, em 2008, tem cerca de 5,5%. O orçamento de baixo custo, característico dos PTCR, é um atrativo para a utilização desta ferramenta emergencial de combate à pobreza diante do cenário instável no país.

Quadro 3 – Estrutura do Programa JJHD – Argentina

Programa	Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (JJHD)
Período	2002 a 2005
Público-alvo	Famílias com chefes de família desempregados e com filhos menores de 18 anos de idade, deficientes ou mulheres grávidas.
Objetivo	Programa de transferências condicionadas, inclui ações de emprego. Unifica programas de emprego de emergência no contexto da crise econômica política e social que assolou o país em 2001.
Escala	Nacional
Focalização	1) Categórica: lares com chefes desempregados. 2) Comunitária: Conselhos Consultivos locais
Órgão responsável	<i>Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social</i>
Financiamento	Governo da República Argentina e Banco Interamericano de Desenvolvimento
Modalidade	Subsidio: Transferência direta de renda mensal através de cartão de débito
Condicionalidades	Emprego: Participação dos beneficiários em projetos de infraestrutura social ou em atividade de capacitação que implicam uma dedicação horária diária de 4 a 6 horas. Saúde: Cumprimento do calendário sanitário e de vacinação. Educação: Frequência escolar aos menores.
Critérios de saída	Quando se perdem as condições de elegibilidade. Migração para o programa <i>Familias por la Inclusion Social</i> , a partir de 2005.

Fonte: CEPAL, 2017.

Em 2004 é criado o *Plan Familias*, com o objetivo de promover valores de coesão social e articulação da vida familiar e em sociedade, uma política social de integração; este

plano era formado por quatro subprogramas: *Familias por la Inclusion Social* (FIS), Centros Integrados Comunitários, Comissão Nacional De Pensões Assistenciais e o Desenvolvimento social e sanitário. Apenas o FIS, implementado a partir de 2005 como substituto do JJHD, é um programa de transferência condicionada de renda, e por isto, alvo da presente análise. A finalização do programa inicial gradual, de modo que seu orçamento é reduzido de 0,51% do PIB para 0,01% ao longo de 6 anos e seus beneficiários são transferidos para o novo programa.

Tabela 10 – Dados do Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados – Argentina (2002 a 2011)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Orçamento % do PIB	0,62%	0,68%	0,63%	0,51%	0,33%	0,18%	0,11%	0,07%	0,04%	0,01%
Cobertura % população	24%	22,27%	19,41%	17,14%	13,40%	9,37%	5,53%	-	-	-

Fonte: CEPAL, 2017.

Diferentemente do programa anterior, o FIS era gerenciado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e pela Secretaria de Políticas Sociais e Desenvolvimento Humano, em consonância ao cumprimento dos Objetivos do Milênio. E se diferencia por possuir três frentes de atuação: i) a transferência direta de renda; ii) a promoção social e iii) a participação social, sendo que as condicionalidades estão atreladas ao cumprimento de atividades relacionadas aos dois últimos itens.

Enquanto o Programa JJHD foi implementado em contexto emergencial e de instabilidade política, seu substituto é um PTCR clássico implementado por Néstor Kirchner do Partido Justicialista (PJ), eleito em 2003 e com mandato até 2008. O programa é focalizado a partir de uma faixa de renda e com condicionalidades de saúde e educação e tem como parâmetro de saída a perda dos critérios de elegibilidade.

Quadro 4 – Estrutura do Programa FIS – Argentina

Programa	Familias por la inclusion social (FIS)
Período	2005 a 2010
Público-alvo	Famílias em risco social com crianças entre 0 e 19 anos, mulheres grávidas e/ou deficientes.
Objetivo	Programa de transferência condicionada, sucesso do programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (2002-2005) e reformulação do componente Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa de Atenção a Grupos Vulneráveis (PAGV) de 1996.
Escala	Nacional
Focalização	1) Comprovação de renda indireta 2) Categórica: beneficiários do programa Jefes de Hogar com dois ou mais filho menores de 19 anos.
Órgão responsável	<i>Ministerio de Desarrollo Social</i> <i>Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano</i> (órgão executor)
Financiamento	Governo da República Argentina e Banco Interamericano de Desenvolvimento
Modalidade	1) Renda não remunerativa: Transferência direta de renda mensal através de cartão de débito 2) Componente de Promoção Social 3) Componente de Participação Social
Condicionalidades	Saúde: Cumprimento do calendário sanitário e de vacinação. Participação em atividades de prevenção e promoção da saúde. Educação: Frequência escolar aos menores
Critérios de saída	Quando se perdem as condições de elegibilidade. Fechado para a incorporação de novos beneficiários. Reformulado em 2009 com o marco do Plano Nacional de Famílias.

Fonte: CEPAL, 2017.

A cobertura da população é crescente, começa em 2,83% e termina em 8,01%, número este que será mantido pelo programa seguinte. Porém, os valores de transferência têm uma trajetória de leve aumento e decréscimo em seguida: o montante mínimo per capita aumenta de US\$ 11,2 em 2005 para US\$ 13,7 em 2008, decaindo para cerca de US\$ 12 nos dois anos seguintes; e o valor máximo por família aumenta de US\$ 68,9 em 2005 para US\$ 102,4 em 2009, decrescendo para US\$ 98,5 em 2010. E a transição dos beneficiários do JJHD para o FIS é gradual, como se observa a partir dos dados de cobertura de ambos os programas.

Tabela 11 – Programa Familias por la Inclusion Social – Argentina (2005 a 2010)

Familias por la Inclusion Social		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Orçamento % do PIB		0,08%	0,09%	0,12%	0,13%	0,12%	0,13%
Gasto % do PIB		-	-	-	0,08%	-	-
Cobertura % população		2,83%	3,73%	6,01%	6,87%	7,47%	8,01%
Transferência Monetária em US\$	Mín per capita	-	11,2	13,6	13,7	12,5	12,1
	Máx por família	68,9	90,0	98,5	97,0	102,4	98,5

Fonte: CEPAL, 2017. Elaboração própria.

Em 2009, a presidente Cristina Kirchner, eleita em 2007 pelo Partido Justicialista (PJ), cria, por decreto, o programa *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (AUHPS), que tem por objetivo principal melhorar os indicadores social a partir da atuação nas quatro dimensões centrais do bem-estar da população argentina: pobreza, moradia, desigualdade e vulnerabilidade (CEPAL, 2015). O programa estabelece transferências diretas de renda mensais para as famílias que atendam aos critérios de elegibilidade, os valores mensais correspondem à 80% do montante total anual, os 20% restantes são depositados em uma poupança em nome do beneficiário que poderão ser resgatados a partir do cumprimento das condicionalidades de saúde e educação.

Dentre as principais inovações temos: i) o financiamento totalmente nacional, a partir do Fundo de Garantia da Sustentabilidade do Sistema Integrado Previsional Argentino e do Sistema Integrado de Aposentadorias e Pensões, sem qualquer recurso direto internacional, como nos programas anteriores; ii) a transferência de responsabilidade do programa para a Administração Nacional de Seguridade Social (ANSES), o que consolida a transformação do programa em uma política de seguridade social e não apenas emergencial (como era o JJHD); iii) a ideia de que a parcela da população em situação de pobreza tem direito à segurança social e que esta deve ser ofertada pelo Estado argentino; iv) o estabelecimento de sanção para o não cumprimento das condicionalidades através da retenção dos 20% do montante anual que são depositados em poupança; v) o foco em trabalhadores informais, que historicamente, são excluídos da seguridade social em diversos países latinoamericanos; vi) o incremento nos valores de transferência, que têm aumento significativo ao longo dos anos e em relação aos outros países.

Quadro 5 – Estrutura do Programa AUHPS – Argentina

Programa	ARGENTINA: Asignación Universal por Hijo para Protección Social
Período	2009 - atual
Público-alvo	Famílias com filhos menores de 18 anos e/ou mulheres grávidas que se encontram desempregados ou que sejam parte da economia informal, empregados domésticos com renda menor que o salário mínimo e monotributistas sociais.
Objetivo	Programa de transferência de renda que tem por objetivo melhorar a qualidade de vida e o acesso à educação de crianças e adolescentes. Tem uma forte ênfase em garantir o direito à proteção social, uma vez que conta com uma institucionalidade que habilita mecanismos de reclamação para aqueles que não tem acesso a ela. A partir de maio de 2011, o AUH se agrega à <i>Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social</i> , que contribui para a

	diminuição da mortalidade infantil em menores de 1 ano e a melhorar a qualidade do processo de gravidez, parto e puerpério das mulheres. Os estrangeiros residentes no território argentino podem optar pelos benefícios da AUH, sendo necessário um mínimo de 3 anos de residência definitiva no país.
Escala	Nacional
Focalização	Comprovação de renda
Órgão responsável	ANSES - <i>Administración Nacional de la Seguridad Social</i>
Financiamento	<i>Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino; Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.</i>
Modalidade	Transferência direta de 80% do montante através de cartão de débito e transferência dos 20% restantes para uma poupança em nome do beneficiário que pode ser resgatada com a comprovação do cumprimento de condicionalidades.
Condicionalidades	Educação: frequência escolar pra crianças de 5 a 18 anos Saúde: Para crianças menores de 6 anos devem ter o cronograma de vacinação completo ou em curso para estar inscrito no Plano Nacer. Para crianças de 6 a 18 anos devem ter o cronograma de vacinação completo ou em curso segundo a idade e os controles de saúde completos. Todas as condicionalidades de saúde devem ser acompanhadas por um profissional de saúde cadastrado.
Critérios de saída	Nenhum recadastramento Sanções: retenção de 20% do montante da transferência até que seja cumprida a condicionalidade.

Fonte: CEPAL, 2017. Elaboração própria.

No que concerne ao orçamento do programa, este continua a custar menos de 0,5% do PIB e o cumprimento dos gastos previstos é satisfatório. Quanto à cobertura, em 2009 era de 8,52% e em 2015, de 8,84%, o que indica que não houve alteração significativa na quantidade de beneficiários, ou seja, não aumentou a quantidade de pessoas em situação de elegibilidade, mas também não houve significativa redução das mesmas. Este pode ser um ponto importante na análise avaliativa do programa, que não prevê nenhum critério de saída.

Apesar de a cobertura da população não ter aumentado significativamente os valores de transferência, tanto o mínimo per capita, quanto o máximo por família, aumentaram. Em 2009 o mínimo era de US\$ 48,5 e em 2015 o valor era quase o dobro, US\$94,8. O incremento do valor máximo é de US\$ 970,3 para US\$ 1.546,3, representando um aumento de cerca de 38% no limite de transferência.

Tabela 12 – Dados do Programa Asignación Universal por Hijo – Argentina (2009 a 2015)

Asignacion Universal por Hijo	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Orçamento % do PIB	0,12%	0,56%	0,44%	0,42%	0,45%	0,44%	0,43%
Gasto % do PIB	-	0,35%	0,40%	0,40%	0,50%	-	-

Cobertura % população		8,52%	8,70%	8,61%	8,07%	8,40%	8,61%	8,84%
Transferência Monetária em US\$	Mínimo per capita	48,5	57,0	66,6	74,9	67,3	79,7	94,8
	Máximo por família	970,3	933,2	1331,9	1124,1	1366,8	1299,5	1546,3

Fonte: CEPAL, 2017. Elaboração própria.

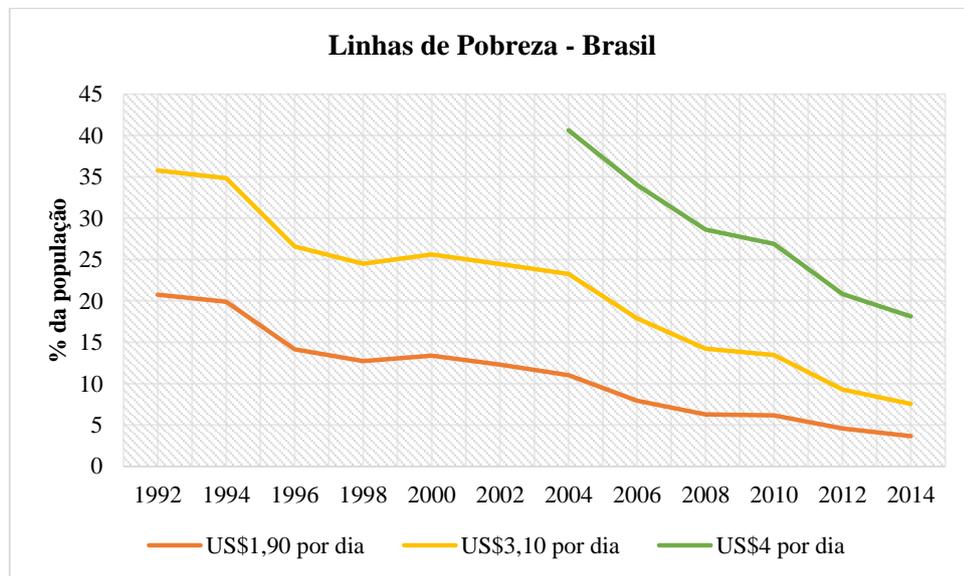
Ardiácono et al. (2011) registra que o programa AUH inaugura uma nova etapa para as políticas sociais na Argentina, porque amplia o regime de distribuição de recursos públicos, tradicionalmente direcionados para trabalhadores formais, de modo que trabalhadores informais e desempregados são alcançados pelo sistema de seguridade nacional. Além disso, se reorganizam as transferências de renda. Entretanto, questiona a universalidade do programa, prevista em seu escopo, mas que na prática, significa ampliação da cobertura de modo focalizado, tendo em vista que políticas universais são aquelas às quais todos os cidadãos têm acesso, devido aos direitos de cidadania. No caso do programa em questão, as transferências são direcionadas à uma parcela específica da população, ainda que a terminologia de universalidade esteja presente em seu título e nos discursos oficiais do governo argentino.

4.2 BRASIL

O Brasil, diferentemente da Argentina, tem altas taxas de pobreza e desigualdade, o que configura uma questão estrutural no país. No que concerne à pobreza extrema, esta correspondia à 20% da população em 1992, há uma queda para 12,7% até o ano de 1998. Entretanto, há um leve aumento no período de 2000/2002, seguido de constante queda até o valor mínimo de 3,6% em 2014. Quanto à pobreza moderada, a tendência é a mesma, com o diferencial de que a redução desta faixa nos anos 2000 é mais acentuada (de 25% em 2000 para 7,5% em 2014). Já a pobreza de US\$ 4 por dia é reduzida de 40% para 18% em 10 anos (2004 a 2014). A taxa de desemprego no país manteve-se abaixo de 10% por toda a década de 1980 e 1990, ultrapassando esta faixa nos anos de 2002 a 2005 e crescendo novamente a partir de 2012, com o impacto da crise econômica de 2008 sobre o mercado laboral no Brasil.

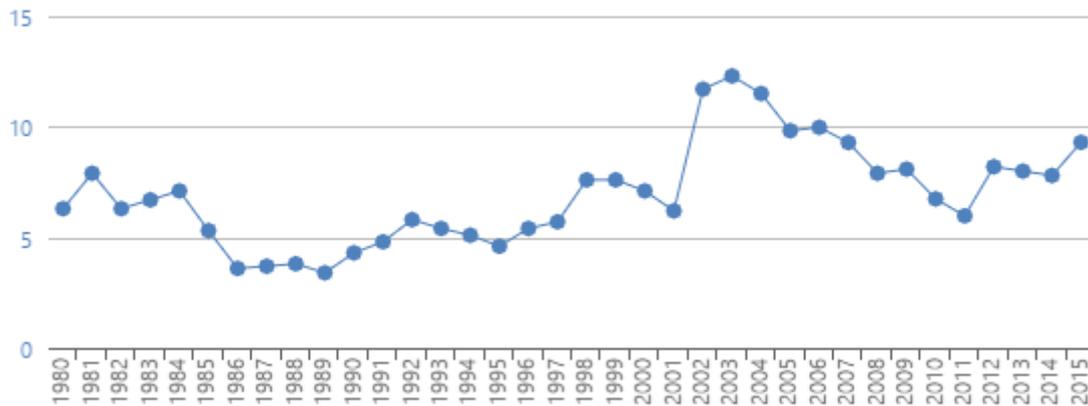
Nos anos de 1990 foram implementados programas de transferência locais, como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação nas cidades de Campinas e Brasília; porém, é no governo de Luís Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores e eleito em 2002 que ocorre a unificação e nacionalização deste programas em uma única plataforma de transferências, com abrangência federal. É criado o Programa Bolsa Família em 2003, que tem por objetivos: i) combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; ii) combater a pobreza e outras formas de privação das famílias; iii) promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, saúde, educação, segurança alimentar e assistência social.

Gráfico 19 – Taxas de Pobreza no Brasil (1992 a 2014)



Fonte: BANCO MUNDIAL, 2017

Figura 5 – Variação da Taxa de Desemprego no Brasil (1980 a 2015)



Fonte: CEPALSTAT, 2017.

O público-alvo do programa é formado pelas famílias em situação de pobreza ou pobreza extrema, definidas a partir de linhas nacionais de pobreza: pobreza extrema – renda mensal de até R\$ 85,00 per capita; pobreza – renda mensal entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 per capita. Outro critério é a presença de gestantes e crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos. Para participação é necessária a inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, e posteriormente, a seleção realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a partir dos dados do CadÚnico e dos critérios de composição familiar a renda per capita.

As condicionalidades do programa são para a) gestantes, o cumprimento do pré-natal conforme previsto pelo Ministério da Saúde e a participação em atividades educativas ofertadas pelo MS sobre aleitamento materno e alimentação saudável, caso sejam inclusas mães em período de amamentação; b) manutenção do calendário de vacinação para crianças de de 0 a 7 anos; c) acompanhamento de saúde de mulheres de 14 a 44 anos; d) para frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para adolescentes de 16 e 17 anos. Existem quatro modalidades de benefício:

- i) Básico, no valor de R\$ 85,00 mensais para famílias em situação de extrema pobreza;
- ii) Variável, no valor de R\$ 39,00 cada benefício para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças e

- adolescentes de 0 a 16 anos incompletos - sendo que cada família pode acumular até 5 benefícios por mês, totalizando um máximo de R\$ 195,00;
- iii) Variável jovem, no valor de R\$ 46,00 para famílias pobres ou extremamente pobres que tenham em sua composição adolescentes entre 16 e 17 anos – sendo que cada família pode acumular até dois benefícios desta modalidade, totalizando um máximo de R\$ 92,00.
- iv) Superação da extrema pobreza, objetiva cobrir a renda necessária para que a família esteja acima da linha de pobreza extrema. Cada família pode receber um benefício por mês e o valor é calculado a partir da renda per capita e dos benefícios já recebidos.

Quadro 6 – Estrutura do PBF – Brasil

Programa	BRASIL: Programa Bolsa Família - PBF
Período	2003 - atual
Público-alvo	Famílias em situação de pobreza ou pobreza extrema, definidas a partir de uma linha de pobreza nacional.
Objetivo	Maior programa de transferência condicionada de renda da região quanto à cobertura. Começou em 2003 a partir da unificação dos programas de transferência de renda condicionada setoriais (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Auxílio-gás). Em 2005 também unifica suas contribuições com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), incluindo condicionalidades específicas às famílias pobres que apresentam situação de trabalho infantil. Desde 2012 incorpora um benefício para a superação da extrema pobreza que cobre a diferença entre a renda familiar per capita e o valor da linha de extrema pobreza.
Escala	Nacional
Focalização	Comprovação de renda direta e geográfica. Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)
Órgão responsável	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) e Conselho Gestor do Programa Bolsa Família - CGPBF
Financiamento	Governo Federal de Brasil; Banco Mundial (BM)
Modalidade	Transferência direta através de cartão de débito no nome do responsável. Os valores de transferência variam de acordo com cada modalidade,
Condicionalidades	Educação: frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos; para crianças e adolescente em risco ou retirados do trabalho infantil, frequência mínima de 85% aos serviços socioeducativos. Saúde: cumprimento do calendário de vacinação e controles de crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; acompanhamento pré-natal e acompanhamento de mães lactantes entre 14 e 44 anos.
Crítérios de saída	Quando se perdem as condições de elegibilidade. Recadastramento a cada dois anos. Vinculação com programas de capacitação e emprego.

Fonte: CEPAL, 2017. Elaboração própria.

De 2003 a 2014 o programa tem aumento de orçamento de 0,17% do PIB para 0,48%; e expande a cobertura de 8,87% da população para 28,05%, sendo que desde 2005 este número é maior que 20%, sendo o PBF um dos programas de maior cobertura na América Latina. Quanto aos valores das transferências, o mínimo per capita aumenta de US\$ 3,6 para US\$ 8,1 que não é uma alteração significativa, mas o valor máximo por família aumentou de US\$ 30,9 para US\$ 262,1 indicando o aprimoramento das transferências a partir das características familiares.

Tabela 13 – Dados do Programa Bolsa Família – Brasil (2003 a 2015)

Bolsa Família	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Orçamento % do PIB		0,30%	0,32%	0,37%	0,34%	0,36%
Gasto % do PIB	0,17%	0,29%	0,30%	0,34%	0,34%	0,35%
Cobertura % população	8,87%	16,00%	20,93%	26,11%	26,03%	24,66%
Mínimo per capita US\$	3,6	3,8	4,6	5,1	6,7	7,5
Máximo por família US\$	30,9	32,5	39,0	43,7	57,5	99,2
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Orçamento % do PIB	0,37%	0,36%	0,40%	0,45%	0,51%	0,48%
Gasto % do PIB	0,37%	0,36%	0,39%	0,44%	0,51%	0,48%
Cobertura % população	28,17%	28,36%	28,88%	29,31%	28,95%	28,05%
Mínimo per capita US\$	7,7	8,9	9,8	8,6	8,5	8,1
Máximo por família US\$	100,0	113,7	182,9	290,7	284,4	262,1

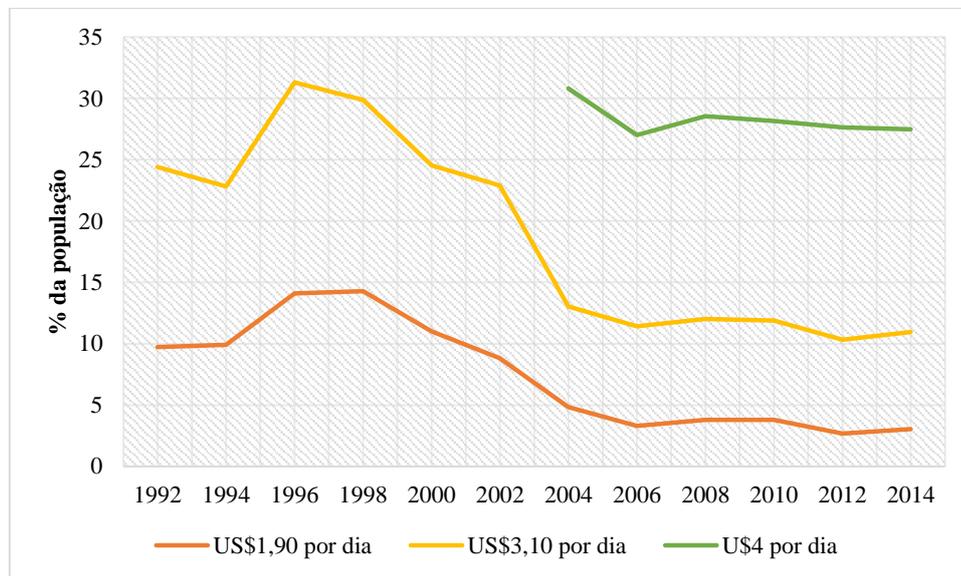
Fonte: CEPAL, 2017. Elaboração própria.

4.3 MÉXICO

Assim como no Brasil, o México tem índices de pobreza associados à uma questão estrutural e histórica, porém, a trajetória da pobreza neste país é mais estável e moderada que no Brasil, sendo um típico caso de país que viveu a crise econômica com mais força nos de 1980 e a liberalização econômica ocorreu de forma mais acentuada. A redução da pobreza ocorreu principalmente de 2000 a 2004, nestes 4 anos a pobreza extrema foi reduzida de 11% para 4%; a pobreza moderada de 24,5% (mesma taxa do ano de 1992, que aumentou para 31,3% em 1996) para 13%. Os 10 anos seguintes são de estagnação no combate à pobreza, pois a pobreza extrema é reduzida em apenas 1 ponto percentual e a moderada em 3 pontos percentuais. Assim como a pobreza de 4 dólares por dia tem redução de apenas 3 pontos percentuais no mesmo período.

Em 1997, após o ápice nas taxas de pobreza do ano anterior, é implementado pelo então presidente Ernesto Zedillo, do Partido Revolucionário Institucional, o segundo PTCR na América Latina (o primeiro foi no ano de 1990 em Honduras): *Progresá*. Com a inédita derrota eleitoral do PRI em 2000 e a posse do primeiro presidente de oposição em 71 anos, o programa é reformulado e renomeado por Vicente Fox do Partido da Ação Nacional, de centro-direita. O programa *Oportunidades* data de 2001 e tem influência direta na queda das taxas de pobreza observa nos três anos seguintes. A principal mudança de um para o outro, além do nome, foi o aprimoramento da focalização.

Gráfico 20 – Taxas de Pobreza no México (1992 a 2014)



Fonte: BANCO MUNDIAL, 2017

O Programa de Desenvolvimento Humano Oportunidades é um plano de integração social e desenvolvimento que objetiva solucionar os problemas de extrema pobreza no México. As transferências diretas de renda são acompanhadas de transferências alimentares, pois um dos focos do programa é a questão da fome e desnutrição no país. As condicionalidades são relacionadas à saúde e educação, como frequência escolar e cumprimento do calendário de vacinação e consultas infantis.

Assim como o PBF, o Oportunidades tem dois tipos de benefícios: o básico, de caráter incondicional e que garante um piso mínimo de renda para os beneficiários; e o variável,

subdividido em quatro categorias: apoio alimentar, adultos, componente energético e componente viver melhor. O segundo tipo de transferências se dá por meio de bolsas escolares para escolaridade primária, média e superior, além de um montante fixo recebido ao começo dos anos letivos para a compra de material escolar.

Quadro 7 – Estrutura do Programa Oportunidades – México

Programa	MÉXICO: Oportunidades (anteriormente, Progres)
Período	1997 - 2014
Público-alvo	Famílias em condição de pobreza alimentar.
Objetivo	Programa de transferências condicionadas, surgiu em 1997 com o nome de Progres (Programa de Educação, Saúde e Alimentação) e atendia inicialmente zonas rurais. Em 2001 mudou de nome e começou sua expansão a zonas semi-urbanas e urbanas. A partir de 2010 opera em conjunto com o Programa de Apoio Alimentar.
Escala	Nacional
Focalização	Comprovação de renda direta e geográfica. <i>Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUI)</i> <i>Sistema Integral de Padrones de Programas Gubernamentales (SIPP-G)</i> ;
Órgão responsável	<i>Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)</i> <i>Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades</i>
Financiamento	Governo do México; Banco Mundial (BM)
Modalidade	Transferência direta através de depósito em conta ou saque pelo responsável. Os valores de transferência variam de acordo com cada modalidade, como por exemplo: apoio alimentar, apoio educação, apoio a jovens, desnutrição, etc. Cada critério tem condicionalidades e valores diferentes. Também há entrega de alimentos, como por exemplo, leite.
Condicionalidades	Saúde: frequência de consultas médicas programadas para todos os integrantes da família, frequência diferenciada segundo as idades. Alimentação: destinar os recursos correspondentes à alimentação no domicílio e consumir suplementos nutricionais. Frequência às orientações para saúde.
Crítérios de saída	Esquema Diferenciados de Apoios (EDA): famílias são recadastradas ao sexto ano de recebimento dos apoios e repassadas ao EDA, em que continuam recebendo apoios por outros seis anos. A partir de 2012, foi incluído um novo critério de seleção de localidades com um baixo índice de desenvolvimento social, que são recadastradas a cada 5 anos.

Fonte: CEPAL, 2017.

Quanto ao desempenho do programa, o orçamento previsto nem sempre foi executado, como se observa nos anos de 2010 a 2013; temos uma primeira expansão de orçamento de 1997 a 2000, de 0,01% do PIB para 0,16%, seguida de valores estáveis, na faixa de 0,19% a 0,34%, com exceção dos anos de 2009 e 2011 que tiveram orçamento executado de 0,39% e 0,41% do PIB.

No que concerne à cobertura do programa, esta tem uma expansão significativa nos primeiros 8 anos, quando é elevada de 1,53% da população total para 22,92%; nos anos seguintes este número se estabiliza na faixa de 22% a 24%, o que representa uma grande cobertura, tendo em vista que quase ¼ da população mexicana é beneficiada. Entretanto, a estabilização da cobertura e a estagnação na redução da pobreza indicam uma possível saturação do programa de transferência condicionada de renda como instrumento de redução da pobreza no México a partir de 2006.

Tabela 14 – Dados do Programa Oportunidades – México (1997 a 2014)

Oportunidades	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2006
Orçamento % do PIB	0,03%	0,08%	0,15%	0,16%	0,20%	0,25%	0,29%	0,30%	0,33%
Gasto % do PIB	0,01%	0,08%	0,13%	0,16%	0,19%	0,24%	0,29%	0,30%	0,32%
Cobertura % população	1,53%	8,01%	11,42%	12,09%	15,02%	20,17%	19,92%	23,20%	22,92%
Mínimo per capita US\$	4,1	4,1	4,6	5,1	5,5	5,6	5,2	5,0	5,6
Máximo por família US\$	69,5	69,0	78,4	86,7	159,5	160,5	149,2	151,5	162,9
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Orçamento % do PIB	0,32%	0,34%	0,39%	0,47%	0,40%	0,36%	0,42%	0,43%	
Gasto % do PIB	0,32%	0,34%	0,39%	0,21%	0,41%	0,22%	0,23%	...	
Cobertura % população	22,35%	22,29%	22,46%	23,42%	23,63%	22,80%	23,32%	24,36%	
Mínimo per capita US\$	6,8	11,4	9,1	11,8	11,7	12,3	12,7	12,5	
Máximo por família US\$	181,2	199,5	174,3	193,1	202,8	203,5	219,3	185,9	

Fonte: CEPAL, 2017.

4.4 TIPOLOGIA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA

Os programas de transferência, apesar de uma estrutura comum, têm diferenças e ao longo do tempo, foram aprimorados. O que se constata é que Argentina, Brasil e México, apesar das semelhanças, desenvolveram caminhos distintos na utilização deste modelo de política social. Dentre as principais diferenças entre os países temos:

1. A cobertura dos programas, enquanto Brasil e México cobrem cerca de ¼ da população, a Argentina assiste menos de 10%, isto se deve à magnitude histórica da pobreza nestes países, que tem sido alta nos dois primeiros e baixa no último;
2. os valores mínimos per capita e máximos por família, a Argentina se diferencia por ter valores mais altos, o mínimo argentino é cerca de dez vezes maior que o brasileiro e seis vezes maior que o mexicano, por exemplo;
3. O financiamento, que na Argentina passa a ser totalmente doméstico, enquanto nos outros dois programas parte do recurso é internacional;
4. Assim como a responsabilidade institucional pelo programa, que na Argentina foi transferida para a Seguridade Social, enquanto nos outros dois casos, o PTCR é responsabilidade de órgãos de desenvolvimento social.

Quadro 8 – Programas de Transferências na Argentina, Brasil e México em perspectiva comparada em 2014

2014	<i>AUH Argentina</i>	<i>PBF Brasil</i>	<i>Oportunidades México</i>
<i>Custo % do PIB</i>	044%	0,48%	0,43%
<i>Cobertura % da população</i>	8,61%	28,05%	24,36%
<i>Cobertura n° de famílias</i>	1 milhão e 996 mil	14 milhões	5 milhões
<i>Valor mínimo per capita US\$</i>	79,7	8,1	12,5
<i>Valor máximo por família</i>	1.299,5	262,1	185,9
<i>Financiamento</i>	Sistema de Aposentadorias e Pensões Argentino	Governo Federal do Brasil e Banco Mundial	Governo do México e Banco Mundial

<i>Órgão responsável</i>	ANSES - Administración Nacional de la Seguridad Social	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) e Conselho Gestor do Programa Bolsa Família	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
<i>Implementação</i>	Cristina Kirchner (Partido Justicialista), centro-esquerda populista	Luis Inácio Lula da Silva* (Partido dos Trabalhadores), centro-esquerda social-democrata	Vicente Fox** (Partido da Ação Nacional), centro-direita
<i>Taxa de Pobreza US\$ 4 por dia</i>	12,7%	18,11%	27,4%
<i>Gini</i>	0,470	0,548	0,490

Fonte: CEPALSTAT, 2017. Elaboração própria.

*Lula foi responsável pela unificação e nacionalização de programas de transferência condicionada locais.

**O Programa Progresa, implementado em 1997 por Ernesto Zedillo do Partido Revolucionário Institucional (que esteve no poder por 71 anos) foi reformulado e renomeado por Vicente Fox em 2001.

A partir da tipologia de PTCR abordada anteriormente é possível analisar os 5 programas implementados nos três países. A Argentina teve três tipos: emergencial - *Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, clássico - *Familias por la Inclusión Social* e universal - *Asignacion Universal por Hijo*; já Brasil e México aplicaram apenas o modelo clássico – Bolsa Família e Oportunidades respectivamente.

Quadro 9 – Tipologia dos Programas de Transferência Condicionada de Renda na Argentina, Brasil e México

	<i>Tipo 1 – PTCR Clássico</i>	<i>Tipo 2 – PTCR Emergencial</i>	<i>Tipo 3 – PTCR Universal</i>
<i>Programas</i>	Oportunidades (MEX) Bolsa Família (BRA) Familias por la Inclusión Social (ARG)	Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (ARG)	Asignacion Universal por Hijo (ARG)
<i>Condicionalidades</i>	Saúde: vacinação, acompanhamento infantil e gestacional. Educação: frequência escolar.	Saúde Educação Emprego: capacitação laboral para reinserção no mercado de trabalho	Saúde Educação Integração Social
<i>Tipo de benefício</i>	Básico e variáveis de acordo com os componentes familiares (filhos, gestantes e trabalhadores informais)	Básico e variáveis de acordo com os componentes familiares (filhos e gestantes)	Básico e variáveis de acordo com os componentes familiares (filhos e gestantes)
<i>Sanções</i>	O não cumprimento das condicionalidades pode gerar a suspensão das transferências.	Não há sanções.	Retenção de 20% do montante anual de transferência, que pode ser resgatado da poupança após comprovação de

			cumprimento das condicionalidades.
<i>Crêterios de saída</i>	Quando se perdem os cr�terios de elegibilidade.	Quando se perdem os cr�terios de elegibilidade.	Não há cr�terios de saída.
<i>Financiamento</i>	Doméstico e internacional	Doméstico e internacional	Doméstico

CONCLUSÃO

A principal conclusão da presente pesquisa é que a redução da pobreza na América Latina não é explicada por um único fator, mas pela combinação de diferentes variáveis. A hipótese apresentada pela literatura de que o crescimento foi preponderante na produção deste fenômeno e em termos gerais, não se confirma totalmente. Compreendemos que o crescimento é o propulsor de possibilidades de redução da pobreza, mas que esta acontece de acordo com as condições iniciais de pobreza, desigualdade e recursos educacionais, a política macroeconômica adotada e da expansão do gasto público social, para que seja possível uma melhor distribuição destes ganhos.

Sendo o crescimento um ponto de partida, os Programas de Transferência Condicionada de Renda são instrumentos que prolongam os efeitos positivos do crescimento sobre a pobreza. Pois, apesar da desaceleração econômica a partir de 2010, a pobreza não aumentou na América Latina. Além disso, existem limitações nestes dois instrumentos, tendo em vista que o crescimento apenas reduz a pobreza, é necessário questionar: que tipo de crescimento? Verifica-se que a expansão econômica a partir da alta de *commodities* é vulnerável ao mercado internacional, assim, basta que os preços caiam para que a desaceleração aconteça.

Assim como os programas de transferência de renda encontram barreiras em sua capacidade de reduzir a pobreza, são efetivos sobre a pobreza extrema, mas sua capacidade de impacto é reduzida sobre a pobreza moderada e a vulnerabilidade. Isto se deve à limitações na qualidade dos serviços públicos oferecidos diante do fato que as condicionalidade dizem respeito principalmente à saúde e educação. A presença escolar e o cumprimento do calendário de vacinação são os primeiros passos para que pessoas em situação de pobreza e conseqüentemente, exclusão social, possam superar esta condição; mas não são suficientes. É preciso que estes serviços sejam aprimorados, principalmente diante das evidências positivas da expansão da educação básica através dos PTCR. O objetivo principal do trabalho foi identificar os mecanismos causais e suas configurações que explicam a redução da pobreza na América Latina. O presente estudo de casos teve buscou contribuir com o aprimoramento do conhecimento científico sobre o tema. No que diz respeito aos casos, temos algumas conclusões:

1. O processo de redução da pobreza na Argentina é explicada pelos seguintes mecanismos causais: as condições anteriores de baixa pobreza e desigualdade, o crescimento econômico, os programas de transferência de renda, que foram aprimorados ao longo do tempo e que culminam na criação de um programa que atua sobre o grande desafio latinoamericano: o mercado de trabalho informal.



2. No Brasil este processo é explicado pela coadunação dos seguintes fatores: condições iniciais desfavoráveis, crescimento econômico moderado e estável, governo de centro-esquerda social-democrata e a aplicação de um programa de transferência condicionada de grande porte e cobertura resultam na redução significativa da pobreza, porém, com uma leve redução na desigualdade.



3. No México temos a seguinte combinação de fatores: condições iniciais desfavoráveis crescimento moderado, governo de centro-direita e um PTCR Clássico, que resultam numa redução moderada da pobreza a partir de 2004.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALKIRE, Sabine. **Basic Needs and Basic Capabilities**. In: ALKIRE, Sabine. Valuing Freedoms: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction. Oxford: Oxford University Press, 2005, cap. 5.

AGIS, Emmanuel; CAÑETE, Carlos; PANIGO, Demian. **El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina**. www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf 2010.

BEDIN, Gilmar Antonio. **A sociedade internacional e o fenômeno da Globalização**. In: GUERRA, Sidney (Org). Globalização: desafios e implicações para o direito Internacional contemporâneo. – Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.

BOIADJIAN, A. C. P. B. **Os programas de transferência de renda em países específicos da América Latina e no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

CARVALHO, Fernando Cardim de. **Bretton Woods aos 60 anos**. Novos Estudos. CEBRAP, n. 70, Nov. de 2004.

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

CASTRO, Luiza Carniceiro de. **O desenvolvimento guiado pó um elemento estrangeiro: as relações entre o Banco Mundial e os países periféricos**. In: SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos; SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos Santos; MIYAMOTO, Shiguenoli. (Org.). Estado, desenvolvimento e políticas públicas. Teresina: Unijuí, 2008

CEPAL. **Panorama Social de América Latina**. 2015. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/node/36488>> Acesso em: 10/01/2017

CEPAL. **Panorama Social de América Latina**. 2014. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/37706-panorama-social-america-latina-2014-sintese>> Acesso em: 05/01/2017

CLARK, David. **Capability Approach**. In: CLARK, David (org.). The Elgar Companion to Development Studies. Cheltenham, UK: Edward Elgar Pressing, 2006.

COADY, D; MORLEY, S. A. **From social assistance to social development: targeted education subsidies in developing countries.** Washington: Center for Global Development, 2003

EDMONDS, E.V.; SCHADY, N. **Poverty Alleviation and Child Labor.** American Economic Journal: Economic Policy, 4(4): 100-124, 2012.

ESPING-ANDERSEN, G. **Power and distributional regimes** – In: Politics & Society. 14, n. 2, p. 223-256 (1985).

FILGUEIRAS, Cristina. **A ajuda internacional para o desenvolvimento na América Latina: realidade e desafios atuais.** In: Campos, Taiane Las Casas (Org.). Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais. – Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2005.

FISZBEIN, A.; SCHADY, N. **Conditional cash transfers: reducing present and future poverty.** Washington: World Bank, 2009.

FERNALD, L.C.H.; HIDROBO, M. (2011). **Effect of Ecuador’s Cash Transfer Program (Bono de Desarrollo Humano) on Child Development in Infants and Toddlers: a Randomized Effectiveness Trial.** Social Science and Medicine (1982), 72(9), 1437–46.

GAARDER, M.; GLASSMAN, A.; TODD, J. **Conditional Cash Transfers and Health: Unpacking the Causal Chain.** Journal of Development Effectiveness, 2(1), 6–50. 2010.

GALIANI, S.; MCEWAN, P.J. **The Heterogeneous Impact of Conditional Cash Transfers.** Journal of Public Economics, 103, 85–96. 2013.

GREEN, Duncan. **Da pobreza ao poder: como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo.** São Paulo: Cortez Editora, 2009

HALL, A; MIDGLEY, J. **Pobreza, desigualdade e desenvolvimento.** In: CAMPOS, Taiane Las Casas (Org.) Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais. – Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2005.

HOBSBAWM, E. J. **A era das revoluções.** 9.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996

HOFFMANN, Rodolfo. **Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza.** São Paulo: Edusp, 1998.

HOFFMANN, R.; KAGEYAMA, A. **Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional.** Economia e Sociedade, Campinas, v.15, n.1 (26), p. 79-112, jan./jun. 2006.

IPEA. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório nacional de acompanhamento.** Brasília: 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22538> Acesso em: 05/01/2017

KLASEN, Stephan. **O impacto da globalização no desenvolvimento social da América Latina.** In: HOFMEISTER, Wilhelm (org.). Política Social Internacional. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005.

KRASNER, Stephen D. **Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes.** Rev. Sociol. Polit., Jun 2012, vol.20, no.42, p.93-110.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado de bem estar-social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KERSTENETZKY, C. L. **Políticas sociais: focalização ou universalização?** Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2005. (Texto para Discussão).

KUKLYS, Wiebke. **Amartya Sen's Capability Approach: theoretical insights and empirical applications.** Berlin: Springer, 2005. Studies in Choice and Welfare.

LADERCHI, Caterina Rugger. **Poverty and Its Many Dimensions: the role of income as an indicator.** Oxford Development Studies, Oxford, v. 25, n. 3, p. 345-360. 1997.

LADERCHI, C.; SAITH, R.; STEWART, F.. **Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches.** QEH Working Paper Series. Oxford, n.107, May 2003

LEVY, S. **Progress Against Poverty: Sustaining Mexico's Progres-Oportunidades Program.** Washington DC, United States: Brookings Institution Press, 2006.

LEVY, Santiago; SCHADY, N. **Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution.** Journal of Economic Perspectives, vol. 27(2): 193-218, 2013.

MACHADO, Kenys. **Mensuração da Pobreza: uma comparação entre a renda e a abordagem multidimensional**. 2006. 125 f. Dissertação (Mestrado em Administração) -Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Fundamentos do combate à pobreza na contemporaneidade: Amartya Sen e a perspectiva do desenvolvimento humano**. In: SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos; SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos Santos; MIYAMOTO, Shiguenoli. (Org.). Estado, desenvolvimento e políticas públicas. Teresina: Unijuí, 2008.

MAINGÓN, Thais. **Las políticas sociales: discusión teórica, conceptual y metodológica**, Caracas, Venezuela: Cuadernos Del Cendes Nº 19, enero/abril 1992.

MATTEI, Lauro. **Social Policies for Confronting Poverty in Latin America: a comparative analysis of Brazil and Argentina**. Revista Katálysis, v. 18, n. 2, p. 222-230, 2015.

MOLINA-MILLAN, Teresa et al. **Long-Term Impacts of Conditional Cash Transfers in Latin America: Review of the Evidence**. Inter-American Development Bank, 2016.

MORAES, Reginaldo C. de. **Estado, desenvolvimento e globalização**. – São Paulo: Editora da UNESP, 2006

OSORIO, R.; SOARES, S.; SOUZA, P. **Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil**. Texto para Discussão nº1619. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1619.pdf>. Acesso em: 15 de abril de 2017.

PAES-SOUSA, R.; REGALIA, F.; STAMPINI, M. **Conditions for Success in Implementing CCT Programs: Lessons for Asia from Latin America and the Caribbean**. DB Policy Brief n. 185. Washington D.C., USA: Inter-American Development Bank, 2013.

PEREIRA, P. A. **Necessidades Humanas: Subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2006.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Trad. de Fanny Wrabel. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Desenvolvimento Humano para Além das Médias**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/IDH/desenvolvimentoalem medias.pdf>>. Acesso em 20 de maio de 2017.

RASELLA, D.; AQUINO, R.; SANTOS, C.A.T.; PAES-SOUSA, R.; BARRETO, M.L. **Effect of a Conditional Cash Transfer Programme on Childhood Mortality: a Nationwide Analysis of Brazilian Municipalities**. Lancet, 2013.

RUIZ-ARRANZ, M.; DAVIS, B.; HANDA, S.; STAMPINI, M.; WINTERS, P. **Program Conditionality and Food Security: The impact of PROGRESA and PROCAMPO Transfers in Rural Mexico**. Economia, 2006.

SALAMA, P.; DESTREMAU, B. **O Tamanho da Pobreza: economia política da distribuição de renda**. Rio de Janeiro: Garamound, 1999.

SALDANHA, Eduardo. **Globalização: Fenômeno ou Paradigma?** In: GUERRA, Sidney (Org.) **Globalização: desafios e implicações para o direito internacional contemporâneo**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOARES, S. et al. **Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality**. Estudios Económicos, número extraordinário, p. 207-224, 2009

STEWART, Frances. **Basic Needs Strategies, Human Rights and the Right to Development**. **Human Rights Quartely**, v. 11, n. 3, p. 347-374, Aug. 1989.

SILVA, Maria Ozanira da Silva GIOVANNI, Geraldo; YABEZEK, Maria Carmelita. **Política Social Brasil no Século XXI: A prevalência dos Programas de Transferência de Renda**. 6 ed –São Paulo: Cortez, 2012.

WORLD BANK. **World Development Indicators** 2016 Publication. Disponível em: < <https://issuu.com/world.bank.publications/docs/9781464806834?e=0/35179276> >. Acesso em: 12 de Setembro de 2016.