



NEOLIBERALISMO E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIAS MONETÁRIAS CONDICIONADAS NA AMÉRICA LATINA

Rosaly Justiniano de Souza Rocha¹
Universidade Federal do Tocantins

José Pedro Cabrera Cabral²
Universidade Federal do Tocantins

Resumo: O trabalho aborda a partir de uma análise crítica do neoliberalismo como modelo político-econômico, a estruturação, implementação e desenvolvimento das políticas públicas derivadas dos Programas de Transferências Monetárias Condiçionadas – PTMC, implementados em toda América Latina a partir da década de 1990. Políticas estas, elaboradas no marco da reestruturação política do capital no âmbito da globalização, no início da década de 1980, sobre o comando do Banco Mundial e outras instituições internacionais. O objetivo central do artigo procura analisar as distintas estratégias das políticas neoliberais na implementação e desenvolvimento dos Programas de Transferência Monetária Condiçionada assim como a análise de seus impactos na população beneficiada pelos programas, a partir dos documentos das organizações internacionais, assim como dos relatórios de avaliação e acompanhamento dos respectivos programas. Este trabalho é oriundo de uma dissertação de mestrado.

Palavras-chave: Neoliberalismo; Políticas Públicas; Programas de Transferências Monetárias.

NEOLIBERALISM AND CONDITIONAL CASH TRANSFER PROGRAMS IN LATIN AMERICA

Abstract: The study approaches neoliberalism from a critical analysis as political and economic model, the structuring, implementing and development of public policies derived from Conditional Cash Transfer Programs – CCTPs, implemented throughout Latin America since the 1990s. These policies, which were drawn up within the framework of political restructuring of capital within the scope of globalization, at the beginning of the 1980s, under the command of the World Bank and other international institutions. The main objective of this article seeks to analyze the different strategies of neoliberal policies in the implementation and development of the Conditional Cash Transfer Programs as well as the analysis of its impacts on the benefited population by the programs, from the international organizations' documents, as well as the evaluation reports and the monitoring of the respective programs. This study is derived from a master's dissertation.

Keywords: Neoliberalism; Public Policies; Cash Transfer Programs.

Introdução

Após o final da Segunda Guerra Mundial os governos das potências capitalistas tiveram receio que a crise dos anos de 1930 voltasse a ameaçar a economia mundial, por isso decidiram adotar medidas para prevenir as recessões. O desemprego em massa, característico dos períodos de crise, deveria ser evitado e

¹ E-mail: rosaly.souza@hotmail.com.

² E-mail: josepedro@uft.edu.br.

os desequilíbrios sociais deveriam ser amenizados, assim, a política keynesiana³ tornou-se a política econômica vigente até a década de 1970.

Nos anos de 1970, a política keynesiana orientava as políticas públicas dos países economicamente hegemônicos. A oferta de bens e serviços pelo Estado e o reconhecimento de direitos sociais começaram a ser questionados por instâncias internacionais que participam ativamente da redefinição de uma nova economia mundial e da reconfiguração das políticas públicas de forma geral: Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), entre outros.⁴

A década de 1970 foi marcada por mais uma crise do capitalismo, por esse motivo, foi necessário criar novos mecanismos para a permanência do sistema capitalista. A tendência à redução do papel do Estado e à descentralização das suas atribuições, a privatização dos serviços públicos, a flexibilização dos meios e agentes de produção impostas pela globalização da economia transformaram as relações entre Estado e sociedade. Esses fatores marcaram a década de 1980 no mundo.

A partir da década de 1980 o capitalismo transnacional representado pelo Banco Mundial, o conjunto de organizações das Nações Unidas e do Fundo Monetário Internacional aplicavam as receitas em forma de “recomendações” para os países da América Latina emanadas do Consenso de Washington, como a única possibilidade de colocar aos países da região dentro da nova ordem mundial, ou seja, da liberalização do comércio e da égide neoliberal.

Após o Consenso de Washington e acompanhadas das recomendações de privatizações e do “necessário” ajuste fiscal recessivo que levou a degradação da região com implicações brutais para as economias e para a vida política dos países, com consequências de alto impacto nas sociedades latino-americanas devido ao aumento das desigualdades sociais, a destruição do mercado de trabalho, o aumento do desemprego e aos índices elevadíssimos de pobreza e pobreza

³ O keynesianismo é uma corrente teórica econômica idealizada por John Maynard Keynes, composta por um conjunto de ideias que sugeriam a intervenção do estado na vida econômica, cujo objetivo era crescimento da demanda em equivalência com o aumento da capacidade produtiva da economia de forma suficiente para garantir o pleno emprego, mas sem excesso, pois isto provocaria um aumento da inflação. O keynesianismo também é conhecido como Estado de bem-estar social.

⁴ LAVERGNE, Rémi Fernand. Programa Bolsa Família: uma nova modalidade de biopolítica. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 323-344, 2012.

extrema. As organizações internacionais apresentam uma série de programas destinados ao combate à pobreza.

No marco desses programas chamados de Programas Direcionados aos Pobres, programas estes de cunho compensatório que pretendiam amenizar o grau de degradação social provocado pelas políticas de ajuste fiscal – também recomendadas por elas – se apresentam como uma solução “paliativa” e assistencialista com uma visão de longo prazo, uma série de programas dirigidos a amenizar ou combater a pobreza. Um destes programas chamado de Programa de Transferência Monetária Condicionada – PTMC, implementa-se a partir da década de 1990 em todo o continente e também na África.

Sobre um discurso que tenta ocultar as causas estruturais das desigualdades sociais e dos índices de pobreza, são ofertadas transferências de dinheiro para as famílias pobres com filhos em idade escolar. É um programa que se massifica rapidamente atendendo assim, a milhões de pessoas em toda a América Latina. A contrapartida por este benefício seria a de que os beneficiários se comprometessem a mandar seus filhos à escola e a realizar o pré-natal e controles de saúde básicos. O objetivo seria o de proteger as mulheres, as crianças e os jovens dos problemas da pobreza.

Essa “proteção” focaliza-se nessa população com o argumento de que construindo um “capital humano” a população pobre poderá “futuramente”, no longo prazo, por seus próprios meios sair da pobreza. Isso se faria a través da escolarização, de cuidados e melhoria das condições de saúde e melhorando a nutrição de mulheres, crianças e jovens. Somando-se a esse argumento o tema do empoderamento da mulher como uma necessidade substancial para sair da situação de pobreza. Na verdade, o que se pretende é terceirizar as responsabilidades do Estado – negando as razões estruturais – e repassando estas responsabilidades para os próprios pobres.

Agora os pobres são os “únicos” responsáveis por sua situação e, para sair da pobreza necessitaram assumir suas responsabilidades. A grande saída está na acumulação de capital humano, segundo o Banco Mundial, enquanto os pobres devem acumular capital “humano”, outros se dedicam a acumular capital “financeiro”.

A proposta deste artigo é de realizar uma análise do neoliberalismo como modelo político-econômico e a implementação dos Programas de Transferências Monetárias Condicionadas, propostas pelas organizações internacionais, no âmbito de América Latina a partir da década de 1990. A metodologia adotada parte de uma análise crítica dos documentos elaborados por estas instituições, assim como dos relatórios de acompanhamento dos programas dos diversos países. O objetivo do trabalho é analisar as distintas estratégias das políticas neoliberais na implementação e desenvolvimento dos Programas de Transferência Monetária Condicionada assim como a análise de seus impactos na população beneficiada pelos programas.

A hipótese que norteia nossa pesquisa é que a construção de políticas “públicas” no âmbito de América Latina se realiza a partir das indicações das organizações representantes do capital transnacional para atender as necessidades e os interesses dos processos construídos no marco do neoliberalismo. Pretende-se demonstrar a perversidade que permeia essas políticas e os impactos para a população “supostamente” beneficiada.

Globalização e Neoliberalismo

O mundo vem passando por mudanças profundas desde o início da década de 1970, sendo que estas transformações são econômicas, políticas e sociais. Segundo Ferrer e Ribeiro,⁵ esse conjunto de transformações é conhecido como “processo de globalização”.⁶ O “processo de globalização” é uma reestruturação do capitalismo que entrou em crise na década de 1970. Esta crise foi resultado de um conjunto de fatores dentre os quais podemos destacar: a derrota americana no Vietnã, a crise do petróleo, o fim da paridade ouro/dólar que gerou inflação e saldos negativos na conta corrente dos Estados Unidos, fatores estes que colocaram em dúvida a hegemonia norte-americana.

A hegemonia norte-americana se consolidou principalmente após a Segunda Guerra Mundial, período em que a Europa procurava se reerguer. As principais

⁵ FERRER, Walkiria Martinez Heirinch; RIBEIRO, Maria de Fátima (Org.). **Globalização, neoliberalismo e soberania**. São Paulo: Arte e Ciência, 2012.

⁶ Ibidem. p. 11.

agências internacionais voltadas para o “desenvolvimento” surgem no período pós Segunda Guerra e tem sede nos Estados Unidos. Sendo assim, a ex-colônia torna-se um dos países mais poderosos do mundo, liderando uma rede capitalista mundial onde o principal objetivo é o capital.

Oliveira⁷ afirma que o processo histórico de mundialização do capital teve como principal elemento a ascensão dos Estados Unidos como potência militar e econômica. Isso ocorre porque este país transformou-se na principal potência econômica do mundo, já que, os países europeus tiveram suas economias fortemente atingidas pela Segunda Guerra Mundial e enquanto estes países procuravam se reerguer, os Estados Unidos se consolidavam enquanto potência mundial capitalista hegemônica.

A supremacia dos Estados Unidos se consolidou na conferência de *Bretton Woods*⁸ diante dos países participantes. Nesta conferência, foram criadas novas regras de funcionamento e a implantação de instituições financeiras internacionais. O novo sistema financeiro elaborado em *Bretton Woods* criou o plano político da Organização das Nações Unidas (ONU); no plano comercial, criou o Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (denominado GATT); e no plano monetário, criou instituições, regras e princípios econômicos - além da criação do FMI (Fundo Monetário Internacional) e BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento) - responsáveis por administrar as relações financeiras internacionais. *A priori* o BIRD foi criado com o objetivo de financiar a reconstrução europeia devastada pela segunda grande guerra mundial. À medida que este objetivo foi sendo alcançado, o BIRD “passou aos investimentos voltados à satisfação das chamadas necessidades especiais dos Estados-membros,

⁷ OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Mundialização da Agricultura Brasileira. In: ____ et al. (Org.) **Território em Conflito, Terra e Poder**. Goiânia: Kelps, 2014. p. 17-103.

⁸ O Sistema *Bretton Woods* de gerenciamento econômico internacional foi definido pela conferência de *Bretton Woods*, e estipularam em julho de 1944 as regras para as relações comerciais e financeiras entre os países mais industrializados do mundo. Este sistema foi um preparo para reconstrução do capitalismo mundial, embora a Segunda Guerra Mundial ainda estivesse em curso. Foram 44 nações participantes, inclusive o Brasil. Na conferência foi definido o sistema de regras, instituições e procedimentos para regular a política econômica internacional. Uma das principais propostas de *Bretton Woods*, a conversibilidade dólar-ouro teve fim devido a grande demanda mundial por ouro.

particularmente dos países periféricos”. O BIRD posteriormente passou a denominar-se Banco Mundial.⁹

Depois de um longo período de crescimento e prosperidade para as grandes potências mundiais, desde o final da Segunda Guerra Mundial, a década de 1970 foi marcada pela crise e a vulnerabilidade econômica e política. Diante deste quadro, foram criados alguns instrumentos para alterá-lo, como por exemplo, a formação do G-7,¹⁰ que é resultado da ação das potências econômicas mundiais como mecanismo para sair da crise mundial. Este grupo tinha como objetivo principal articular politicamente meios para enfrentar as consequências da crise do petróleo e conter o crescimento gradual dos países socialistas no cenário internacional.

Nos últimos anos, especialmente a partir da década de 1970, o sistema de produção capitalista vem enfrentando algumas crises. O ápice do fordismo e do keynesianismo das décadas de 1950 e 1960, marcado como um período próspero de acumulação de capital deu lugar, a partir da década de 1970, a um quadro crítico do sistema capitalista. Este quadro pode ser observado a partir de alguns elementos: o excesso de produção decresceu a taxa de lucro; a desvalorização do dólar, dando indício da falência do acordo de *Breton Woods*, a crise do *Welfare State* ou do “Estado de Bem-Estar Social”; o desemprego; as lutas sociais (como greves, manifestações de rua); a inflação disparou; a guerra árabe-israelense; o embargo do petróleo em 1973 – foram fatores que deram forte impulso à crise capitalista da década de 1970. Diante desta crise, era claro que o liberalismo que proporcionou altas taxas de crescimento aos países capitalistas avançados a partir da segunda metade da década de 1940, após o término da Segunda Guerra Mundial, já não funcionava mais. Para sair da crise eram necessários outros mecanismos.¹¹

As grandes potências mundiais desde a Segunda Guerra Mundial não viviam um período de recessão tão prolongado com desaceleração do crescimento,

⁹ BARUCO, Grasiela Cristina da Cunha. **Do consenso keynesiano ao pós-Consenso de Washington**. 2005. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2005. p. 25.

¹⁰ O G-7 é o grupo internacional formado em 1975 pelos sete países mais desenvolvidos e industrializados do mundo. São eles atualmente: Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá.

¹¹ HARVEY, David. **Breve historia del Neoliberalismo**. Tradução Ana Valera Mateos. Madrid: Akal, 2007a.

aumento da inflação, aumento do desemprego e as políticas de estabilização que não funcionaram. A crise estrutural do capitalismo, principalmente nas décadas de 1980 e 1990, estimulou algumas transformações sócio-históricas. O sistema capitalista busca mecanismos para reestabelecer o padrão de acumulação, e assim há uma reestruturação do capital com objetivo de recuperar o ciclo produtivo que foi abalado pela crise da década de 1970.¹²

Como resposta à crise do capitalismo, foram tomadas medidas como o fortalecimento do poder estatal e regulação da economia através de estratégias corporativas incluindo, se necessário, a frustração de aspirações dos trabalhadores e movimentos populares através de medidas políticas de austeridade e até mesmo o controle de preços e salários.¹³ Algumas dessas medidas geraram crises nas classes trabalhadoras, que foram diretamente atingidas.

O “processo de globalização” para Ferrer e Ribeiro¹⁴ também pode ser denominado de “mundialização do capital”. Esse processo, segundo estas autoras, seria uma reestruturação do capitalismo que teria como objetivo a recuperação das taxas de acumulação de períodos anteriores à crise de 1970. “Tendo em vista a viabilização das medidas adotadas para a reestruturação capitalista, foram necessárias determinadas políticas que possibilitassem o pleno desenvolvimento do processo”. A partir desta reestruturação do capitalismo, surgem algumas denominações como “privatizações, desregulamentação econômica, abertura de mercado, desterritorialização, descentralização, Estado mínimo e exclusão social – sendo viabilizadas por um programa de governo específico, o neoliberalismo”. Para as autoras, “o programa neoliberal possibilita a implantação de reformas necessárias ao desenvolvimento e reprodução do capitalismo financeiro, podendo ser caracterizado como a sua expressão política”.¹⁵

No Manifesto Comunista, ainda em 1848, Karl Marx e Friedrich Engels já identificavam a existência de um mercado mundial.

Pela exploração do mercado mundial, a burguesia imprime um caráter cosmopolita à produção e ao consumo em todos os países. Para

¹² FERRER, Walkiria Martinez Heirinch; RIBEIRO, Maria de Fátima. Op. Cit.

¹³ HARVEY, David. **Breve historia del Neoliberalismo...** Op. Cit.

¹⁴ FERRER, Walkiria Martinez Heirinch; RIBEIRO, Maria de Fátima. Op. Cit.

¹⁵ *Ibidem*. p. 11.

desespero dos reacionários, ela roubou da indústria sua base nacional. As velhas indústrias nacionais foram destruídas e continuam a ser destruídas diariamente [...]. No lugar do antigo isolamento de regiões e nações autossuficientes, desenvolvem-se um intercâmbio universal e uma universal interdependência das nações. E isto se refere tanto à produção material como à produção intelectual. As criações intelectuais de uma nação tornaram-se patrimônio comum [...] das numerosas literaturas nacionais e locais nasce uma literatura universal.¹⁶

É importante observar que Marx e Engels, além de identificarem a existência de um mercado mundial, fazem uma crítica sobre a invasão da burguesia em todas as partes do globo em busca de novos mercados e novas formas de lucro. Apontam ainda que para a burguesia (capitalistas) há essa necessidade de “estabelecer-se em toda parte, explorar em toda parte, criar vínculos em toda parte”.¹⁷ Assim, podemos constatar que embora a terminologia globalização da economia seja mais recente, o fenômeno de difusão do comércio no mercado mundial não é recente.

A globalização seria um processo de “reestruturação do capitalismo em novas bases econômicas”. Esta seria uma forma de recuperar a economia mundial tão abalada pelas crises do capitalismo. Entretanto, de acordo com Ferrer e Ribeiro, esta reestruturação não prevaleceu apenas no campo da economia, mas abrangeu também a política e o social.¹⁸ As reformas de caráter político e social, além das de caráter econômico contribuíram para o processo de globalização. Dentre elas destacam-se a queda do muro de Berlim, em 1989, que reunificou a Alemanha antes dividida em socialista e capitalista no ano de 1945 e tornou-se o marco de dois blocos político-econômicos antagônicos a partir da Guerra Fria que teve início em 1946.

Durante a Guerra Fria os dois blocos antagônicos, capitalismo e socialismo eram comandados por duas potências mundiais: Estados Unidos e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas respectivamente. Estes dois blocos possuíam sistemas econômicos e políticos distintos e opostos. Além da queda do Muro de Berlim, a abertura econômica e política realizada por Mikhail Gorbachev

¹⁶ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Manifesto Comunista. Tradução de Álvaro Pina. In: COGGIOLA, Osvaldo (Org.). **Manifesto Comunista**. São Paulo: Boitempo, 1998. p. 43.

¹⁷ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Op. Cit., p. 43.

¹⁸ FERRER, Walkiria Martinez Heirinch; RIBEIRO, Maria de Fátima. Op. Cit., p. 96.

contribuíram para o avanço do capitalismo em países socialistas do Leste Europeu, que conseqüentemente terminaram cedendo ao capitalismo. Todos esses fatores contribuíram para a consolidação do neoliberalismo como política econômica mundial.

Para Ferrer e Ribeiro, “em linhas gerais, o processo de *globalização* se configura como uma etapa determinada do processo de acumulação do capital, que se caracteriza pela mundialização do capital financeiro, cuja dimensão não se restringe apenas ao aspecto econômico”.¹⁹ O neoliberalismo e a globalização estão intimamente ligados, visto que o neoliberalismo é a expressão política da globalização. O projeto neoliberal foi implementado inicialmente por Margaret Thatcher em 1979, na Inglaterra e por Ronald Reagan, nos Estados Unidos em 1980. Este projeto expandiu-se pelo mundo e tornou-se parte integrante do “processo de mundialização do capital”.²⁰

Os princípios da economia de mercado regem as principais formas de poder global do mundo contemporâneo. A política neoliberal faz parte de um mercado mundial, que conduz o fluxo de capital, tecnologia, força de trabalho, mercadoria e lucro. Por isso vai além do liberalismo clássico que tem como princípios o mercado nacional, o capitalismo competitivo, a sociedade nacional. Para Ianni, o neoliberalismo empenha uma luta contra o “estatismo, o protecionismo, o socialismo em defesa da economia de mercado, da liberdade econômica concebida como fundamento da liberdade política, condição de prosperidade coletiva e individual”.²¹

O neoliberalismo tem suas origens em 1944, na Europa e nos Estados Unidos. Quem deu origem ao neoliberalismo foi Friedrich Hayek, em 1944, com seu texto “O Caminho da Servidão”. O texto é um ataque contra a intervenção do Estado nos mecanismos de mercado. Hayek afirma que a intervenção é uma ameaça às liberdades políticas e econômicas. O neoliberalismo, conjunto de ideias políticas e econômicas capitalistas, foi um meio de reagir ao Estado

¹⁹ Ibidem. p. 99-100.

²⁰ FERRER, Walkiria Martinez Heirinch; RIBEIRO, Maria de Fátima. Op. Cit.; ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

²¹ IANNI, Otavio. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p. 139.

intervencionista e de bem-estar^{22,23} É importante destacar que, contemporâneas ao surgimento do neoliberalismo emergiam as ideias socialistas da URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas), que se espalhavam pelo mundo e eram uma ameaça para o capitalismo.

A ideologia neoliberal, a princípio não foi bem recebida. Isso ocorreu porque os anos de 1950 e 1960 foram fase de grande crescimento econômico seguindo a orientação keynesiana, com forte intervenção do estado na economia. Sendo assim, as ideias neoliberais não faziam muito sentido. Estas ideias só vêm fazer sentido após a crise da década de 1970, período em que o keynesianismo mostrou-se uma política já sem efeito, e o capitalismo precisava de novos mecanismos para se reestabelecer. Na concepção neoliberal, as origens da crise estavam no controle excessivo do Estado na economia. A partir daí o neoliberalismo ganha força e se torna a principal política econômica mundial. As ideias neoliberais passaram a se expandir a partir da década de 1970 e começaram a ganhar espaço pelo mundo, conseguindo tornarem-se hegemônicas como ideologia. O neoliberalismo alcançou socialmente vários dos seus objetivos, dando origem também a sociedades mais desiguais. Apenas os governos claramente de direita colocavam em prática as políticas neoliberais no começo. Com o transcurrir do tempo, muitos governos, inclusive os ditos de esquerda, passaram a adotar esse projeto.²⁴

Para o neoliberalismo, o Estado, não deveria intervir nas ações sociais e econômicas, agindo apenas como um regulador de conflitos. “O mercado seria o responsável pela interação entre os diversos interesses individuais, tendo como resultado não um caos na sociedade, mas uma harmonia entre os interesses opostos”.²⁵ De acordo com os ideais neoliberais, o Estado deveria manter-se forte “em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e o controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas”. Sendo assim, o Estado deveria preocupar-se com a estabilidade monetária. Para tanto seria

²² Estado de bem estar é um modelo de organização política e econômica que coloca o Estado como agente da promoção (protetor e defensor) social e organizador da economia.

²³ ANDERSON, P. Op. Cit.

²⁴ Ibidem.; HARVEY, David. **Breve historia del Neoliberalismo**... Op. Cit.

²⁵ FERRER, Walkiria Martinez Heirinch; RIBEIRO, Maria de Fátima. Op. Cit., p. 102.

necessária uma “disciplina orçamentária”, com contenção dos gastos sociais e “reestruturação da taxa natural de desemprego”, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos.²⁶

Assim, o ideal neoliberal tem como prioridade a desestatização da economia, porque dessa forma o capital tem mais possibilidades de se expandir sem a intervenção estatal, porém, se houver qualquer crise que abale o sistema financeiro, o Estado deve intervir para garantir a segurança do capitalismo. A questão social deve ser deixada em segundo plano, pois o Estado deve preocupar-se principalmente com o sistema financeiro. A política neoliberal, de uma forma geral, prega premissas como a desestatização da economia, sendo que o Estado deve interferir minimamente possível; abertura de mercado ao comércio intencional, com o intuito de estimular a concorrência com produtos nacionais; estabilização financeira com o objetivo de atrair investimentos estrangeiros e as privatizações.

Instituições financeiras Internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial possuem os recursos não só monetários, mas também políticos para orientar, induzir ou impor políticas monetárias, fiscais e outras de cunho neoliberal. O FMI, O BIRD e a OMC (Organização Mundial do Comércio) são a “santíssima trindade do capitalismo mundial”, ou seja, são as reguladoras da economia mundial, sendo poderosas agências de privatizações, modernizações “[...] sempre em conformidade com as exigências do mercado, das corporações transnacionais ou do desenvolvimento extensivo e intensivo do capitalismo mundial”.²⁷

As altas taxas de crescimento econômico nos países de capitalismo avançado, nas décadas de 1950 e 1960, foram geradas pelo liberalismo. Este sistema ocasionou benefícios como a expansão dos mercados de exportação para os países de capitalismo avançado, entretanto para o resto do mundo, o liberalismo e o desenvolvimento econômico, continuaram sendo “um sonho impossível”. E o neoliberalismo a partir da década de 1980 não consistia em qualquer mudança significativa na condição empobrecida dos países periféricos. Nos países de

²⁶ ANDERSON, P. Op. Cit., p. 11.

²⁷ IANNI, Otavio. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. p. 108-109.

capitalismo avançado, a manutenção de uma política redistributiva de controle sobre a livre movimentação do capital, o estado do bem estar social, a intervenção do Estado na economia ativa favoreceram o crescimento desses países, enquanto os países de capitalismo periférico continuaram na pobreza.²⁸

O final dos anos de 1950 e início dos anos de 1960, na América Latina, foram marcados pelos altos índices de pobreza, fator que favoreceu a expansão da ideologia comunista. Isso causou preocupação aos Estados Unidos. A Revolução Cubana em 1959, foi um elemento para essa expansão. A princípio a Revolução Cubana não era socialista, entretanto, as divergências do novo governo cubano pós-revolução e do governo norte-americano levaram a uma aproximação entre Cuba e a União Soviética. O anúncio do caráter socialista da Revolução Cubana foi realizado por Fidel Castro, após a invasão da Baía dos Porcos.²⁹ O fracasso dessa invasão fez com que o governo estadunidense estabelecesse um embargo comercial com relação a Cuba. A única alternativa cubana para o isolamento comercial foi a aproximação com a URSS e com o socialismo. O governo norte-americano preocupado com os rumos da expansão comunista na América Latina passa a interferir na dinâmica econômica, política, social e cultural com intenção de afastar a proliferação da ideologia comunista. Por esse motivo, apoiou as ditaduras na região que usaram como principal elemento a perseguição política e o combate ao “comunismo”.

Diante do quadro de expansão do ideal comunista, os norte-americanos criaram instituições de apoio econômico como estratégia para a consolidação do capitalismo na América Latina, já que o desenvolvimento capitalista nas décadas de 1950 e 1960 era baixo, o que também favorecia ao comunismo. Foi criado o Banco Interamericano de Desenvolvimento em 1959, para obtenção de recursos externos com a finalidade de oferecer o financiamento do desenvolvimento econômico e social dos latino-americanos.

²⁸ HARVEY, David. **Breve historia del Neoliberalismo...** Op. Cit.

²⁹ Um grupo de exilados cubanos, com apoio dos Estados Unidos, invadiu a Praia Girón, na Baía dos Porcos, em 1961, cujo objetivo era derrubar o governo cubano. Entretanto, esse grupo logo foi derrotado pelas milícias e pelo exército do novo governo cubano.

O papel do Estado e a luta contra a pobreza segundo as Organizações Internacionais

A partir da crise internacional do endividamento em 1982, se iniciou um processo que levou ao neoliberalismo na América Latina. Como afirma Burchardt, sob a direção do Fundo Monetário Internacional – FMI e do Banco Mundial – BM se conceberam programas de ajuste estrutural para os países afetados, que asseguravam o serviço das dívidas e permitiam dinamizar as economias da região. Como consequência dessa política, em quase toda a região teve lugar uma mudança da estratégia de desenvolvimento em direção a um modelo orientado para a integração ao mercado mundial, de políticas fiscais e monetárias restritivas, e a redução do Estado a través das privatizações.³⁰

Desde o neoconservadorismo político e o auge das interpretações neoclássicas sobre o funcionamento da economia e a sociedade, se consolidou um novo paradigma emergente político-econômico que passou a fornecer sustentabilidade teórica as chamadas Reformas de Primeira Geração que promoveu o Banco Mundial a partir da década de 1980. Os elementos norteadores do arcabouço neoliberal sobre o papel do Estado e o mercado afirmam que a intervenção estatal seria ineficiente e, portanto, a participação do mercado eficiente seria fundamental, assim o Estado deveria se restringir a cumprir aquelas funções que o mercado não estaria em condições de atender.³¹

Com seus antecedentes no Consenso de Washington as diretrizes das reformas de primeira geração, identificou a necessidade de se realizar um diagnóstico da crise na América Latina a partir de duas causas: a primeira, o crescimento excessivo do Estado expresso em um sistema protecionista – com base no modelo de industrialização por substituição de importações –, excessiva regulação, empresas estatais ineficientes; e a segunda, um forte populismo econômico, definido pela incapacidade de controle do déficit público e responsável

³⁰ BURCHARDT, Hans-Jurgen. El nuevo combate internacional contra la pobreza. ¿Perspectivas para América Latina?. **Nueva Sociedad**, Caracas, n. 193, p. 119-132, sept./oct. 2004. p. 120.

³¹ GUIÑAZÚ, M. C. **La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la integración hemisférica: el caso argentino**. Buenos Aires: FLACSO, 2000.

por manter baixo controle às demandas salariais tanto do setor público como do privado.³²

Este diagnóstico que será retomado pelo Banco Mundial para caracterizar aos anos 80 como a “década perdida”,³³ elabora uma interpretação a histórica da intervenção dos estados populistas, desde a que se considera que o papel do Estado em matéria econômica e social resulta intrinsecamente nocivo para o desenvolvimento econômico visto que este inibiria o desenvolvimento do mercado como distribuidor do produto social.³⁴ Sobre esta argumentação se promoveu a meta estabelecida no Consenso de Washington: estabilizar as economias na América Latina a través do ajuste fiscal e de políticas ortodoxas nas que o mercado se desempenhe plenamente.

O Banco Mundial passou a promover as reformas previstas no Consenso de Washington sob o argumento de que a estabilidade macroeconômica, a orientação para o exterior, o desenvolvimento de um setor privado forte e a implementação de programas sociais direcionados aos pobres, eram o caminho correto e suficiente para atingir o bem-estar social com base no crescimento econômico, a equidade e a qualidade de vida. Neste contexto o papel do Estado devia direcionar-se a prover programas sociais para atender aos pobres, proporcionando assim, a facilitação de acumulação de capital humano, investimentos em infraestrutura básica e criar um marco normativo que estimule a concorrência, assegure o direito à propriedade e proteja aos consumidores.³⁵

As reformas de primeira geração evidenciaram um problema limitador que até o próprio Banco Mundial reconheceu no momento em que impulsou a segunda geração de reformas a partir de 1990. Esta seria a que levaria a uma forte contradição, o Estado ao qual se diagnosticou como o principal problema, agora deveria converter-se na solução desses problemas sendo o “instrumento” de estabilidade econômica e do ajuste fiscal.

³² WILLIAMSON James. **What Washington Means by Policy Reform**. Washington D.C.: Institute for International Economics, 2002.

³³ BANCO MUNDIAL. **América Latina y el Caribe diez años de la crisis de la deuda**. Washington D.C., 1993.

³⁴ BORZESE, Dana e Cols. Los aprendizajes del Banco Mundial. La resignificación del Estado en la estrategia de lucha contra la pobreza. *In*: BANCO MUNDIAL. **Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social**. Washington D.C., 2006. p. 41-42.

³⁵ *Ibidem*. p. 42.

[...] os líderes da região foram bastante exitosos na implementação da primeira geração de reformas [...] mais recentemente aceitaram explicitamente o desafio de responder a crescente demanda por reformas institucionais. [...] Este Consenso de Santiago pode desempenhar o mesmo papel catalizador para a agenda de reformas de seguinte década, que aquele que cumpriu anteriormente o Consenso de Washington.³⁶

A partir de 1995 o Banco Mundial inicia uma nova etapa na qual seu principal foco se centra nos âmbitos institucionais deixando em segundo plano sua tendência mais fiscalista. O informe de Desenvolvimento Mundial de 1997 expressava: “O Estado em um mundo em transformação”, no qual se manifesta a reformulação da lógica ortodoxa que visualizava ao Estado como problema e como solução para dar sustentação à primeira geração de reformas. Desde este ponto, tanto o discurso como as estratégias fizeram maior ênfase nas falhas do mercado e nas capacidades institucionais do “Estado”.³⁷

Os novos argumentos do Banco Mundial se fundamentam na teoria da Nova Economia Institucional (NEI). O “renovado” marco teórico que sustentou as reformas de segunda geração entende as instituições como um conjunto de regras externas – formais e informais -, mais também como regras internas conjunto de disposições e mecanismos para garantir seu cumprimento, os que configuram uma estrutura de incentivos que regula comportamentos de indivíduos e organizações dentro de uma sociedade.³⁸ Assim, a concepção do desenvolvimento institucional tem como objetivo a adequação e rotinização de condutas, para voltá-las mais estáveis, previsíveis e controláveis.

Este modelo teórico desconfia do pressuposto dos mercados perfeitos, entanto considera que as ações individuais e coletivas são totalmente racionais, nem a informação é totalmente confiável. Para o neoinstitucionalismo, as instituições devem colaborar na redução de “custos de transação”³⁹ e promover condutas que maximizem o benefício económico. Então, para o Banco Mundial se

³⁶ SEGUNDA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS. Declaración de Santiago. Santiago de Chile, 18 abr. 1998. p. 8.

³⁷ GUIÑAZÚ, M. C. Op. Cit.

³⁸ BORZESE, Dana e Cols. Op. Cit., p. 43.

³⁹ Os custos de transação são os custos antecipados ou provocados por qualquer tipo de intercâmbio econômico e remetem ao investimento de tempo, conhecimento, dinheiro etc., que requer a compra ou venda de produtos ou serviços no mercado.

fazem necessárias transformações institucionais. Novamente a duplicidade de papéis do Estado: ele seria o culpado, mas se necessita fortalecer suas instituições para regular os intercâmbios, garantir o cumprimento de contratos, garantir o direito de propriedade e assegurar o desenvolvimento do mercado.

As reformas da primeira geração se focaram no ajuste fiscal, a estabilidade macroeconômica, e a abertura externa, já as reformas da segunda geração se orientaram para o fortalecimento e a inovação das instituições, tanto públicas como privadas, nas áreas de educação, financeira, justiça e administração pública com o objetivo de garantir o desenvolvimento e conter os problemas sociais que derivaram da aplicação das políticas do ajuste fiscal. O ajuste fiscal não alcançou o crescimento econômico sustentável e na suposta redistribuição do produto social, e em muitos países, voltou mais vulneráveis as economias nacionais aos impactos externos e contribuiu com um profundo deterioro social.⁴⁰

A proposta de um Estado que fortaleça e complemente a ação do mercado destacou cinco tarefas fundamentais: i) o estabelecimento de um ordenamento jurídico; ii) a manutenção de políticas não divergentes com a estabilidade macroeconômica; iii) o investimento em serviços sociais básicos e infraestrutura; iv) a proteção dos grupos vulneráveis e; v) a defesa do meio ambiente.⁴¹ Esta nova fase ou novo ciclo se coloca como continuidade e complemento das reformas do Consenso de Washington. Desde esta perspectiva se sustenta que o desenvolvimento econômico e social dos países latino-americanos não é possível sem um Estado efetivo que possibilite as condições para o funcionamento do livre mercado. Isto não quer dizer que se voltou a reconhecer o antigo papel do Estado de provedor e garantia de direitos sociais, senão que, este novo Estado se reafirma como complemento do mercado e suas ações fundamentais se limitam a facilitar o desenvolvimento do mercado e a conter o risco social.

Se na década de 1980 o Banco Mundial proclamava a necessidade de minimização do Estado, desde a metade dos anos 1990, se reclamou a

⁴⁰ VILAS, Carlos. Más allá del Consenso de Washington. Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional. **Revista CLAD**, Caracas, v. 26, p. 21-39, 2000.

⁴¹ BANCO MUNDIAL. **Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997**: El Estado en un mundo en transformación. Washington D. C., 1997.

nova intervenção do Estado nas áreas chaves para viabilizar a continua aplicação do modelo económico y social neoliberal. Desde 1997 em diante, os documentos do banco invocam a crescente e – por sua vez-restringida participação do Estado para assegurar o contínuo e concentrado crescimento econômico.⁴²

A proposta do Banco Mundial do “Estado mínimo” não incluía as questões inerentes ao campo social. As análises da estratégia de luta contra a pobreza estimuladas no contexto das reformas de segunda geração permitem observar a lógica da qual o Banco Mundial interpreta a solução dos problemas que dizem respeito à questão social.

As organizações internacionais começaram a conceber os primeiros programas que, como mecanismos de compensação, deviam amortizar os custos sociais. Estas medidas se consideravam como complementárias ao ajuste: continuou prevalecendo o paradigma ortodoxo neoliberal, segundo o qual uma diminuição da pobreza poderia se atingir fundamentalmente a través de um crescimento econômico exportador. Mais nem os impactos sociais nem o perfil econômico dos ajustes foram muito animadores. O que crescia mais fortemente nos anos de 1990 era a pobreza, as desigualdades e a desinstitucionalidade da política.⁴³

A partir do ano 2000, o Banco Mundial empreende um novo discurso sobre a pobreza que tem sua base argumentativa nos diversos encontros nacionais e regionais realizados pelas Nações Unidas – e suas entidades – ao longo da década de 1990. Mas em 2000 se publicou um informe intitulado: “*2000 un mundo mejor para todos*” em coedição com o FMI, Nações Unidas e a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Este informe diz que sua preocupação é com os 1.200 milhões de pessoas que vivem com menos de um dólar por dia e com os outros 1.600 milhões que vivem com menos de dois dólares diários.⁴⁴

A política neoliberal para reduzir a pobreza a partir do fomento de infraestruturas sociais como escola e postos de saúde até a promoção da participação local, que pretendia garantir a sustentabilidade dos projetos sociais

⁴² BORZESE, Dana e Cols . Op. Cit., p. 46.

⁴³ BURCHARDT, Hans-Jurgen. Op. Cit., p. 120-121.

⁴⁴ BANCO MUNDIAL. **Un mundo mejor para todos**: Banco Mundial; Fondo Monetario Internacional; Organización de las Naciones Unidas; Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. Washington D.C., 2000. p. 5.

elevando também a auto-organização de capacidades sociais e o empoderamento.⁴⁵ Desde que se comece a identificar a pobreza como barreira para a participação democrática, se aspirou a contribuir simultaneamente a um aprofundamento da democracia.⁴⁶

Segundo Burchardt, desde 1999 estes programas se ampliaram: as instituições *Bretton Woods* ativaram para o combate a pobreza os chamados “documentos estratégicos para a redução da pobreza” – PRSPs (pela sua sigla em inglês). Esta iniciativa vinculou concessões de crédito, assim como possíveis qualificações para uma remissão da dívida, com a conversão nacional de programas de redução da pobreza. Ela pretendia desenvolver-se em uma rede “compreensiva” de desenvolvimento que deveria consolidar a cooperação estreita entre os governos, a sociedade civil, as organizações internacionais, os empresários e os pobres envolvidos.⁴⁷

O objetivo seria melhorar a coordenação, transparência e informação mútua entre os colaboradores. Outro elemento inovador foi o princípio da responsabilidade nacional, segundo a qual a nova política devia ser concebida pelos mesmos países e não pelo FMI e o BM.⁴⁸ Conforme Burchardt, uma avaliação dos PRSPs chegou a resultados controversos. Se receitou a não implementação de políticas reguladoras relacionadas com emprego, garantia de salários mínimos ou investimentos públicos e produtivos, assim os novos programas só geraram postos de trabalho em escala marginal e temporal.⁴⁹

A partir destas experiências as organizações internacionais desenvolveram um conjunto de estratégias na forma de programas que passaram a se instrumentalizar nos chamados Programas dirigidos a Pobreza dando lugar desde a década de 1990 a uma série de programas e projetos que “pretendiam” contribuir com a redução da pobreza. Desta forma surgem os Programas de Transferências Monetárias Condicionadas – PTMC que se implementaram, sobre diversos nomes, em toda América Latina e na África. Os mesmos traziam como

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ THE WORLD BANK. **World Development Report 2002: Building Institutions for Markets**. New York: Oxford University, 2002.

⁴⁷ BURCHARDT, Hans-Jurgen. *Op. Cit.*, p. 123.

⁴⁸ THE WORLD BANK, *Op. Cit.*

⁴⁹ BURCHARDT, Hans-Jurgen. *Op. Cit.*, p. 124.

objetivo central a diminuição da pobreza no longo prazo a partir de um discurso que primava pelo estímulo à geração de capital humano como condição fundamental para sair da pobreza no “futuro” e, especificamente, evitar ou minimizar a manutenção da pobreza intergeracional. Esta última questão vista como o grande problema do futuro para as organizações internacionais, a reprodução da pobreza intergeracional como o elemento chave do “risco social”. Assim, novamente, se alertava para uma velha questão: a ameaça das classes perigosas.

Programas de Transferência Monetária Condicionada – PTMC: a experiência na América Latina

Dentre os Programas Dirigidos para a Pobreza elaborados pelas organizações internacionais para América Latina e o Caribe, o mais difundido é o Programa de Transferência Monetária Condicionada – PTMC. Estes programas se implantaram no México no início da década de 1990 e se disseminaram rapidamente por toda a região na segunda metade da década de 90. Estes programas são focalizados, sendo suas populações alvos os grupos vulneráveis. Uma das maiores dificuldades observada pelos próprios organismos internacionais quanto a sua aplicação é justamente a focalização. Estes programas se caracterizam por atender números elevados de pessoas e pretendem complementar o papel da proteção social.

A estrutura básica dos PTMC consiste na entrega de recursos monetários e não monetários a famílias em situação de pobreza e pobreza extrema que tenham um ou mais filhos em idade escolar, com o condicionante de que elas cumpram com certas ações associadas à melhoria de suas capacidades humanas. Os compromissos exigidos se relacionam com as áreas de educação, saúde e nutrição (matricular as crianças na escola e aos centros de saúde para ações preventivas como vacinação, entre outras). Além das transferências monetárias alguns programas preveem transferências em espécies (como suplementos alimentares).

A unidade de intervenção dos PTMC é a família dando-se um lugar especial a mulher que seria a protagonista do benefício.⁵⁰

O papel central da mulher nos programas, como responsáveis pelo cumprimento das contraprestações e como administradoras dos recursos financeiros, é outra das novidades que trouxeram os Programas Dirigidos para a Pobreza das Organizações Internacionais. Com o foco central na mulher e no empoderamento das mesmas se pretende focar estas políticas como mecanismos de controle de risco social. Como população alvo destes programas se encontram em primeiro lugar, as mulheres, as crianças e a juventude, com a característica de todos eles serem pobres. Será um tema recorrente em todos os Programas de Transferência Monetária Condicionada o atendimento, prioritário a esta população.

Os PTMC se implantaram em uma gama de países e, em alguns casos se criaram mais de um programa no mesmo país. Observem-se as informações apresentadas por Paz:⁵¹ Programa *Avancemos* em Costa Rica com início em 2006; Programa *Bono de Desarrollo Humano* no Equador iniciado em 2003; Programa Bolsa Escola em 1995 e Bolsa Família em 2003 no Brasil; Programa *Chile Solidario* no Chile em 2002; Programa *Familias en Acción* na Colômbia em 1998; Programa *Familias por la Inclusión Social* em 2006 e Programa *Jefes de Hogar* em 2002 em Argentina; Programa *Juntos* em Peru iniciado em 2005; Programa *Progresar* em 1997 e Programa *Oportunidades* em 2002 no México; Programa *Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social* em 2005 e *Plan de Equidad Social* em 2008 em Uruguai; Programa de *Asignación Familiar* em 1998 em Honduras; Programa *Red de Oportunidades* em 2006 em Panamá; Programa *Red de Protección Social* em 2000 na Nicarágua; Programa *Red Solidaria* em 2005 em El Salvador; Programa *Red de Protección y Promoción Social* em 2005 no Paraguai e; Programa *Red Solidaria* em 2005 na República Dominicana.⁵²

⁵⁰ CECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. **Programas de Transferencias Condicionadas: balance de la experiencia en América Latina y el Caribe.** Santiago: CEPAL, 2011. p. 13-14.

⁵¹ PAZ, Jorge Augusto. **Programas Dirigidos a la Pobreza en América Latina y el Caribe: sustento teórico, implementación práctica e impactos sobre la pobreza de la región.** Buenos Aires: CLACSO, 2010.

⁵² Ibidem. p. 78.

Desde o início da década de 2000 a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe – Cepal vem estimulando o discurso dos PTMC do Banco Mundial e do BID. Em 2005, Villatoro publicou um artigo sobre *“Programas de Transferencias: experiências en América Latina”* que a partir de uma análise de cinco programas em países latino-americanos se alentava para os benefícios dos PTMC e vinculava os mesmos aos processos de acumulação de capital humano em educação, saúde e nutrição e os relacionava com potencialidades para constituir-se em instrumentos relevantes para atingir as metas dos objetivos de desenvolvimento das Nações Unidas.⁵³

A questão da focalização se dá porque estes programas funcionam a partir da transferência monetária ao público alvo condicionado a que as pessoas realizem algum tipo de atividade em contrapartida. Como salientou Paz⁵⁴ se deve levar em conta que os PTMC são, em termos gerais, programas de proteção social que apontam a um duplo objetivo: reduzir os níveis de pobreza atuais e diminuir os indicadores de pobreza no longo prazo. Estes programas se apresentam como um novo “enfoque” da proteção social com a compreensão de que o objetivo central não é mais a redução da pobreza no curto prazo, senão em um enfoque de manejo de riscos que tem como pressuposto aumentar o capital humano e superar a pobreza no longo prazo.

No relatório do Banco Mundial de 2009, se alertava para que “talvez” os PTMC não fossem o melhor instrumento para a gestão do risco social. Assim os PTMC poderiam amortizar o efeito negativo de diversos tipos de crises que afetam aos pobres. Mas, por seu foco ser o investimento em longo prazo em capital humano e sua dependência da seleção dos beneficiários, os programas não costumam se constituir a melhor forma de lidar com a pobreza transitória. Assim que para manejo do risco social o banco indicava como mais adequado que os PTMC e outros programas de transferências que não implicam compromissos no longo prazo. Isso se referia à exclusão da população idosa e as famílias sem filhos em idade escolar como elementos pré-requisitos para o acesso aos PTMC.

⁵³ VILLATORO, Pablo. Programas de transferencias: experiencias en América Latina. **Revista Cepal**, Santiago, n. 86, p. 87-102, ago. 2005. p. 88.

⁵⁴ PAZ, Jorge Augusto. Op. Cit.

Em 2012, González e Salas, a propósito do caso de México analisam os efeitos do PTMC *Oportunidades*, afirmando que o programa foi pensado para transferir uma quantia pequena de recursos econômicos as famílias pobres, em troca de um conjunto de contrapartidas por parte das famílias orientadas a aumentar seu capital humano – particularmente das crianças e dos jovens. Assim sendo, as famílias receberiam os recursos por um período de tempo definido. Os autores enfatizam que esse desenho de programas tem uma concepção minimalista da política social, onde os recursos públicos devem canalizar-se prioritariamente, para as famílias mais pobres, os custos devem se manter em um nível baixo consequente com o gasto público para desestimular as famílias a sobreviver das transferências públicas.⁵⁵

O Programa *Oportunidades* tem por base a ideia de prover as famílias pobres de um pacote de benefícios que lhes permita, dentro de um marco de corresponsabilidades, oferecer a crianças e jovens a capacidades básicas – capital humano – para assim poder superar suas desvantagens de origem e melhorar sua inserção no mercado de trabalho a fim de sair da pobreza no futuro. A população atendida por *Oportunidades* no final do ano 2010 se estimou em 5,8 milhões de famílias, quase uma quarta parte das unidades domésticas do país, o que representa a dois de cada dez mexicanos aproximadamente.⁵⁶

Os autores concluem que o Programa *Oportunidades* se constituiu no programa mais importante de México para a atenção a população excluída. As transferências econômicas que a través do programa recebem as famílias contribuem a aliviar suas agudas condições de vida, ou seja, ao aprofundamento da pobreza. Mais, mesmo assim, não é possível supor que isso seja suficiente para superar suas condições de vulnerabilidade estrutural e, consequentemente, a redução da pobreza no curto e médio prazo.⁵⁷

Voltando à análise de Paz, as maiores dificuldades encontradas na implementação e desenvolvimento de estes programas está na focalização. As

⁵⁵ GONZÁLEZ, Benegas Israel; SALAS, Mora Minor. Transferencias condicionadas y reducción de la pobreza en México: Entre lo real y lo imaginado. **European Review of Latin American and Caribbean Studies**, Amsterdam, n. 93, p. 41-60, oct. 2012. p. 41.

⁵⁶ Ibidem. p. 42.

⁵⁷ Ibidem. p. 55.

políticas sociais que devem identificar os beneficiários dos PTMC se desenvolveram de forma inadequada na maioria dos casos, ou seja, evitar que se incluam pessoas que não cumprem os pré-requisitos do programa e por sua vez, evitar que não sejam excluídas pessoas que necessitam do programa. Isto se deve a que os métodos para a identificação da população de beneficiários são ainda bastante confusos. Em alguns países se utilizam as informações originadas a partir das estatísticas por residências realizadas pelas instituições oficiais (no Brasil o IBGE), em outros, as informações originadas das demandas dos beneficiários a partir dos serviços de assistência social municipais.

Para Paz,⁵⁸ em função da densidade que apresenta a pobreza, uma combinação de ambos os métodos de obtenção de informações poderia ser um meio efetivo para equilibrar os objetivos de aumentar ao máximo o acesso aos beneficiários finais e, ao mesmo tempo, de reduzir os custos com os levantamentos de dados que implicam em entrevistar grandes quantidades de pessoas. Assim ao obter informações focalizadas sobre frequência e densidade da pobreza, os mapas de pobreza de microrregiões põem ajudar a orientar as alternativas de focalização dos beneficiários.⁵⁹

Já no caso da Cepal, a sua definição metodológica para a focalização da população alvo se realiza em várias etapas: i) se selecionam as unidades geográficas que apresentam maior nível de pobreza. Geralmente se avaliam os índices de marginalidade que também podem incluir índices de renda e necessidades básicas insatisfeitas; ii) se selecionam as unidades familiares. A grande maioria dos programas utiliza métodos de comprovação indireta das condições de vida, geralmente por índices multidimensionais de qualidade de vida; iii) em alguns programas se incorpora uma etapa de seleção comunitária, com a colaboração de agentes locais que se supõe que tem mais informações de sua localidade. Vários programas incluem a etapa comunitária na fase final da seleção dos beneficiários.⁶⁰

⁵⁸ PAZ, Jorge Augusto. Op. Cit.

⁵⁹ Ibidem. p. 66.

⁶⁰ CECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. Op. Cit., p. 26-27.

Os critérios de egresso do programa são um dos problemas centrais dos PTMC, o grande desafio é adequar os mecanismos de egresso a os objetivos de meio e longo prazo. Conforme Cecchini e Madariaga, se deu mais atenção aos critérios de saída do programa que as estratégias gradativas para a saída, ou seja, nos mecanismos que permitam assegurar as famílias que não voltarão a necessitar da assistência social. Muitas vezes isto é limitado por condições orçamentárias e por considerações políticas, diminuindo assim o tempo de permanência no programa para aumentar o número total de pessoas que passam pelo programa.⁶¹

Os PTMC partem do suposto que as transferências monetárias diminuem o custo de oportunidades de escolarização, o que leva a reforçar o efeito “renda” das transferências. Isto segundo a teoria econômica é a mudança no consumo de um bem devido ao aumento do ingresso monetário dos consumidores. No caso dos PTMC o bem em questão seria o tempo de ócio da população beneficiada. Pelo geral, os beneficiados são pais ou mães de menores de idade em tempo de escolarização, isto promoveria um maior incentivo para uma maior assistência à escola, gerando uma maior acumulação de capital humano nas famílias beneficiadas.

Villatoro⁶² afirma que os PTMC promovem a acumulação de capital humano entre as crianças e jovens, com a possibilidade de quebrar o ciclo intergeracional de pobreza, o que se faz criando incentivos para que a família invista em capital humano educacional, de saúde e nutricional. Estes programas “surgem” desde um enfoque que privilegia a ação sobre as causas da pobreza para conseguir sua superação no longo prazo, a diferença dos programas tradicionais de assistência que se centram na redistribuição e a redução da pobreza no curto prazo.

Outro elemento central na argumentação em favor dos PTMC por parte das organizações internacionais, identificado por Paz,⁶³ é que os PTMC contribuiriam para diminuir o trabalho infantil. Em muitos casos se calculou o montante da transferência a ser paga aos beneficiários de forma tal que se substitui a renda que

⁶¹ Ibidem. p. 40.

⁶² VILLATORO, Pablo. Op. Cit., p. 98.

⁶³ PAZ, Jorge Augusto. Op. Cit.

poderia gerar o trabalho infantil de seus filhos, para que os pais não encontrem benefícios no trabalho infantil e mantenham seus filhos na escola.⁶⁴

Villatoro, em 2005, afirmava que uma maior assistência das crianças a escola nem sempre implicaria uma redução na incidência e intensidade de todas as formas de trabalho infantil. Na avaliação de impactos de um PTMC em Bangladesh se encontrou que o aumento da assistência escolar teve lugar à custa da diminuição do tempo livre das crianças. É importante saber se os programas provocam mudanças nas atitudes das famílias ante a educação e o trabalho infantil, visto que se não há modificações neste aspecto os efeitos das intervenções poderiam não ser sustentáveis no longo prazo.⁶⁵

Cecchini e Madariaga⁶⁶ desde a Cepal, contribuíram com o debate sobre PTMC e trabalho infantil. Na sua análise afirmam que a redução do trabalho infantil figurou de forma desigual nos principais objetivos dos PTMC na América Latina, mesmo existindo alguns programas que incorporam implicitamente este assunto, como exemplo se cita o caso de Brasil com o Programa de Erradicação do Trabalho infantil – PETI e o caso do Paraguai com o Programa *Abrazo*. Em outros casos o trabalho infantil foi tomado em conta de forma implícita e as transferências monetárias foram formatadas para cobrir os custos de oportunidades, além do custo direto, que implica para as famílias pobres enviar seus filhos para a escola em lugar de coloca-los a trabalhar.⁶⁷ Com relação aos resultados concretos que se constataram, no geral demonstram que há uma tendência das famílias usuárias a combinar o trabalho com a assistência à escola, mais do que substituir a primeira pela segunda opção.

Outro tema polêmico levantado nas avaliações dos PTMC é a questão da condicionalidade de aplicar os recursos monetários nas crianças e jovens. Brito⁶⁸ avaliando os impactos do PTMC *Red Solidaria* de El Salvador identificou que, o compromisso assumido pelas famílias era de investir nas crianças esse recurso na aquisição de alimentos, o que não está sendo avaliado nos programas. Segundo

⁶⁴ PAZ, Jorge Augusto. Op. Cit., p. 64.

⁶⁵ VILLATORO, Pablo. Op. Cit., p. 89.

⁶⁶ CECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. Op. Cit.

⁶⁷ Ibidem. p. 149-150.

⁶⁸ BRITO, Tatiana Feitosa de. Los desafios del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas en El Salvador, Red Solidaria. **Country Study**, Brasília, n. 9, p. 1-32, jun. 2008.

Brito na concepção dos próprios gestores e executores do programa é que o benefício devia destinar-se a custear despesas com alimentação, material escolar, medicamentos, roupas ou qualquer outra necessidade básica da família.⁶⁹

Essa mesma questão foi identificada em um estudo de avaliação de impactos do PTMC Bolsa Família na região Norte do Brasil, precisamente no Estado do Tocantins. Cabral⁷⁰ observou que os recursos financeiros oriundos do benefício eram destinados a cobrir gastos do núcleo familiar e não necessariamente aplicados nas crianças e jovens. Estes gastos eram, no geral, os mais variados, mas dificilmente atendiam necessidades de alimentação e medicamentos com as crianças. Observou-se que dentro de um universo de 5.068 famílias entrevistadas nos assentamentos da reforma agrária entre 2012 a 2016, 70% das famílias davam destino diverso a o benefício e que 16% manifestou destinar os recursos do benefício para as necessidades básicas das crianças.⁷¹

Promovendo a lógica do Banco Mundial, Maldonado⁷² elaborou um estudo no IDRC – *International Development Research Centre* com financiamento do BM e do FMI, onde apontou as “vantagens” do acesso a serviços financeiros para as famílias pobres beneficiárias dos PTMC e, enumerou suas razões: i) uma grande quantidade de famílias em condições de pobreza geram sua renda a partir de atividades econômicas informais, que os obrigam a viver com fluxos irregulares ou estacionais de renda e por tanto de consumo. Os serviços de depósito e crédito permitem lhes suavizar seus fluxos de ingresso e de consumo; ii) o acesso a produtos financeiros permite que as famílias pobres tenham a possibilidade de acessar créditos.⁷³ Trata-se de estimular aos beneficiários dos PTMC a acessar créditos e serviços bancários, ou seja, os pobres também devem ser consumidores de estes serviços.

⁶⁹ Ibidem. p. 8.

⁷⁰ CABRAL, Cabrera José Pedro. Políticas Públicas de Desarrollo Rural: el caso del estado de Tocantins – Brasil. **Contextualizaciones Latinoamericanas**, Guadalajara, año 9, n. 16, enero/jun. 2017.

⁷¹ Ibidem.

⁷² MALDONADO, Higinio Jorge. **Programas de Transferencias Condicionadas e Inclusión Financiera: oportunidades y desafíos en América Latina**. Bogotá: IDRC *International Development Research Centre*, 2011.

⁷³ Ibidem. p. 3.

Na sua análise Maldonado pontua a importância dos programas complementares aos PTMC que possuem componentes de inclusão financeira, estes se desenvolviam em Colômbia com o Programa *Mujetes Ahorradoras en Acción*, também em Colômbia o Programa *Promoción de la Cultura del Ahorro en Familias en Pobreza*; em Peru o Programa *Promoción del Ahorro con los Beneficiários de Juntos*; em Equador com *Crédito Productivo Solidario*; em México com o Programa *Jóvenes con Oportunidades*; em Brasil com o Programa Piloto Crediamigo; em Chile com o Programa *Ahorro*.⁷⁴

Maldonado afirma que em América Latina e o Caribe existiam (em 2011) 17 programas de PTMC que, mesmo que com variantes eram todos programas de proteção social com o propósito essencialmente de reduzir a pobreza e as desigualdades. “Os programas de PTMC na região tem desde sua concepção uma ‘sociedade natural’ com o setor financeiro porque, em vários países, as sucursais bancárias tiveram o papel de ser o principal meio de pagamento das transferências”.⁷⁵

Um dos problemas que se acostuma atribuir aos PTMC está na oferta de serviços. Existindo problemas na oferta de serviços de educação e saúde os PTMC podem constituir-se em um castigo para os pobres: não havendo oferta destes serviços não se implementa o programa em uma determinada região, o que implica que estas populações não contem com serviços públicos e, portanto, não podem aceder ao programa por não atender as condicionalidades. O que como afirma Paz, isto se transformaria em uma dupla penalidade para a população alvo.⁷⁶

No relatório do Banco Mundial de 2009, se realizou um balanço dos PTMC implementados na última década, onde o Banco reconhece que em muitos países em desenvolvimento, a provisão de serviços de saúde e educação é disfuncional. Com uma estrutura deficiente, falta de insumos adequados que não são suficientes nas escolas nem nos centros de atendimento a saúde. Para poder atingir os objetivos de acumulação de capital humano dos PTMC, se faria necessária adaptar a prestação de serviços. Em alguns países esta adaptação pode exigir que o

⁷⁴ Ibidem. p. 15.

⁷⁵ Ibidem. p. 4.

⁷⁶ PAZ, Jorge Augusto. Op. Cit., p. 65.

governo ou outros atores oferecesse serviços que antes não existiam. Melhorar a qualidade talvez seja um objetivo mais difícil.⁷⁷ O próprio BM teve que reconhecer as implicações da falta de infraestrutura básica para a oferta dos PTMC.

Um problema de suma importância levantado por Brito⁷⁸ a partir da experiência do PTMC *Red Solidaria* de El Salvador está em a limitação do tempo de duração do programa. No caso de El Salvador o programa permite uma permanência de três anos para as famílias beneficiadas o que compromete o tempo necessário para atingir os impactos de capital humano previstos no programa. O processo de controle da saúde infantil fica comprometido, significando que uma família beneficiada com uma mulher grávida deveria estar no programa pelo menos seis anos para atender todo o protocolo de saúde infantil e pré-natal. No caso da educação a limitação dos benefícios do programa às famílias com crianças que não concluíram o sexto ano de escolarização (o ensino fundamental), contradiz o objetivo de assegurar pelo menos uma educação básica para todos.⁷⁹

Na revista *Poverty in Focus* do *Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo. Grupo de Pobreza, Oficina para Políticas de Desarrollo* – PNUD, publicada em 2009 se analisou o tempo de permanência dos beneficiários nos PTMC, nos casos de África e América Latina. “Mesmo que os PTMC tenham o objetivo no longo prazo de manter a acumulação de capital humano, paradoxalmente, também tem um prazo máximo de três a cinco anos, após os quais os beneficiários devem retirar-se do Programa”. E pontua que o marco temporal é o resultado de disposições nos financiamentos externos que financiam as iniciativas, ou dos prazos dos mandatos dos governos que os implantaram.⁸⁰ Desta forma o programa identifica uma contradição fundamental: como seria possível o processo de acumulação de capital humano se os programas se estipulam com datas definidas para ser encerrados?

Respondendo a esta pergunta, Brito concluiu seu informe afirmando que para poder consolidar o programa *Red Solidaria* o governo necessita

⁷⁷ BANCO MUNDIAL. **Panorama General Transferencias Monetarias Condicionadas:** reduciendo la pobreza actual y futura. Washington D.C., 2009. p. 25.

⁷⁸ BRITO, Tatiana Feitosa de. Op. Cit.

⁷⁹ Ibidem. p. 24.

⁸⁰ POVERTY IN FOCUS: **Transferencias Monetarias.** Lecciones de África y América Latina. Brasília: PNUD, n. 15, mayo 2009. p. 3.

institucionalizar o mesmo como um programa permanente e por sua vez, deveria estar complementado por outros programas que formem parte de uma estratégia de proteção social “coerente”. Por mais que o programa possa atingir impactos importantes no alívio a pobreza de áreas rurais, muitos grupos vulneráveis do país permaneciam sem nenhum tipo de cobertura de assistência ou de seguridade social.⁸¹

A elevada notoriedade dos programas de PTMC pode comprometer a continuidade dos programas quando mudam os governos. Esta contraposição somente pode ser minimizada a través da institucionalização dos programas.⁸²

A revista insistia que o controle e apoio nacional eram essenciais para o êxito dos programas de PTMC e isso só poderia se conseguir a partir da institucionalização dos programas. Gerar um consenso mínimo seria muito importante para que os programas de PTMC não sejam vistos como um “mero programa de governo”, senão como parte de uma política mais ampla orientada ao fortalecimento da proteção social e as estratégias de redução da pobreza do país.⁸³ Este é notoriamente um caso muito conhecido: ao não institucionalizar os programas se os confunde com políticas de governo, sendo que, o que se pretende na verdade é que seja uma política pública.

A experiência adquirida de mais de 20 anos de desenvolvimento destes programas tem sido pouco estudada na sua totalidade, na maioria dos PTMC são estudos de caso que se realizam a partir de relatórios de avaliação – meio e fim – onde se acabam privilegiando as informações quantitativas em detrimento das qualitativas. Outro problema que surge ao pensar na avaliação é o porquê não se realizam estudos comparativos entre os diversos PTMC, visto que tanto as populações alvos, como os objetivos dos programas são os mesmo basicamente, e a estrutura dos programas no geral também são similares, as diversas experiências acumuladas em mais de duas décadas, poderiam ser compartilhadas para contribuir com o aperfeiçoamento dos programas e para obter uma maior eficiência a favor dos beneficiários.

⁸¹ BRITO, Tatiana Feitosa de. Op. Cit., p. 25.

⁸² POVERTY IN FOCUS... Op. Cit., p. 5.

⁸³ Ibidem. p. 4.

Considerações finais

O modelo neoliberal é construído a partir de seu arcabouço teórico e para atender suas necessidades de acumulação do capital no âmbito da globalização um discurso apolítico esvaziado – em aparência – de reflexões teóricas propositalmente. Faz parte deste discurso, um processo de desconstrução da história onde se pretende colocar no baú do esquecimento uma quantidade substancial de processos históricos popularmente construídos, particularmente, ao longo destes últimos dois séculos. O objetivo é bem claro: reconstruir esses processos históricos a seu bel prazer para livrar-se de uma vez, entre outras coisas, das causas estruturais que determinam as históricas desigualdades sociais e a pobreza.

Essa desconstrução pretende também levar para o mesmo baú as lutas populares que deram origem a uma série de políticas públicas e a construção coletiva da sociedade de direitos. Direitos estes que são reduzidos a vagas lembranças e, que nem isso significaram para as próximas gerações que não conheceram o valor inestimável desses direitos desconstruídos. No lugar de esses direitos e políticas públicas se constroem outros para substituí-los, não se pode deixar um vácuo na história, esse espaço deve ser preenchido. Para tal tarefa, o neoliberalismo nos traz uma gama de “recomendações” que se acabam transformando, com a colaboração da classe política de plantão e do Estado como legitimador, em novas e “modernas” políticas públicas que se apresentam em forma de Programas e acabam terminando em políticas públicas.

O que resulta bastante novo é que agora os programas oriundos das “recomendações” se passam a fazer com abrangência supranacional, como é o caso dos Programas de Transferências Monetárias Condicionadas – PTMC. Aplicados a toda América Latina e a África ultrapassam as barreiras das fronteiras dos estados nacionais. São um modelo que com poucas adaptações, servem para um continente inteiro, e muitas vezes para mais. Possuem a característica de serem praticamente inquestionáveis, ou por acaso, alguém é contra o combate a pobreza? O modelo assistencialista de proteção social continua sendo o mesmo e, não se consegue avançar nessa premissa, porque esse modelo atende perfeitamente os interesses do grande capital.

O modelo assistencialista, amplamente criticado na literatura acadêmica, continua reproduzindo a lógica utilizada na década de 1930 por Getúlio Vargas. O problema é que o momento histórico e social não é mais o mesmo. Curiosamente se moderniza tudo, menos as formas de combate à pobreza e, quando isso se faz, o problema se agudiza mais ainda. No atualizado discurso do Banco Mundial, a responsabilidade pela situação das pessoas é responsabilidade delas mesmas. A terceirização feita pelo banco e pelo Estado, nega as causas estruturais da pobreza e das desigualdades sócias e repassa o problema – e também as possíveis soluções – para os pobres que agora deverão apreender a gerar suas potencialidades, ou não, para poder sair da pobreza.

O que não se discute no âmbito dos PTMC é a capacidade e alcance de estes programas para que as pessoas possam sair da pobreza. Primeiramente, de que pobreza se está falando? Aquela que os próprios organismos internacionais enquadram em pobreza extrema – as pessoas que sobrevivem em termos de alimentação com até um dólar por dia – ou pobreza – os que têm o teto de dois dólares para sobreviver. As organizações internacionais estão criando e aceitando um indicador absolutamente descabido e, a sociedade praticamente no questiona isso. Em segundo lugar, o que não se fala no momento de avaliar estes programas é a quantidade enorme de pessoas que por estar nas fronteiras de estes tetos, se encontram em uma situação de vulnerabilidade social muito séria. Oscilam entre uma categoria e outra permanentemente e, podem transitar entre ambas as categorias durante toda sua vida.

Em termos gerais, os programas de transferências monetárias condicionadas têm atendido e atendem a uma quantidade significativa de pessoas, mas para além das avaliações de “eficiência e eficácia” dos programas, geralmente, sempre quantitativas e realizadas quase sempre pelos mesmos agentes financiadores dos programas, não existem informações disponíveis e com credibilidade de quantas pessoas realmente conseguiram sair da pobreza a través da ajuda de estes programas.

Referências

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. *In*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BANCO MUNDIAL. **América Latina y el Caribe diez años de la crisis de la deuda**. Washington D.C., 1993.

_____. **Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación**. Washington D.C., 1997.

_____. **Un mundo mejor para todos**: Banco Mundial; Fondo Monetario Internacional; Organización de las Naciones Unidas; Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. Washington D.C., 2000.

_____. **Panorama General Transferencias Monetarias Condicionadas: reduciendo la pobreza actual y futura**. Washington D.C., 2009.

BARUCO, Grasiela Cristina da Cunha. **Do consenso keynesiano ao pós-Consenso de Washington**. 2005. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2005.

BORZESE, Dana e Cols. Los aprendizajes del Banco Mundial. La resignificación del Estado en la estrategia de lucha contra la pobreza. *In*: BANCO MUNDIAL. **Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social**. Washington D.C., 2006.

BRITO, Tatiana Feitosa de. Los desafíos del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas en El Salvador, Red Solidaria. **Country Study**, Brasília, n. 9, p. 1-32, jun. 2008.

BURCHARDT, Hans-Jurgen. El nuevo combate internacional contra la pobreza. ¿Perspectivas para América Latina?. **Nueva Sociedad**, Caracas, n. 193, p. 119-132, sept./oct. 2004.

BURKI, Shahid Javed. **Más allá del Consenso de Washington: La hora de la reforma institucional**. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Washington D. C.: Banco Mundial, 1998. (Serie Puntos de Vista)

CABRAL, Cabrera José Pedro. Políticas Públicas de Desarrollo Rural: el caso del estado de Tocantins – Brasil. **Contextualizaciones Latinoamericanas**, Guadalajara, año 9, n. 16, enero/jun. 2017.

- CECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. **Programas de Transferencias Condicionadas: balance de la experiencia en América Latina y el Caribe**. Santiago: CEPAL, 2011.
- ENGELS, Friedrich. **A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. Tradução Leandro Konder. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- FERRER, Walkiria Martinez Heirinch; RIBEIRO, Maria de Fátima (Org.). **Globalização, neoliberalismo e soberania**. São Paulo: Arte e Ciência, 2012.
- GONZÁLEZ, Benegas Israel; SALAS, Mora Minor. Transferencias condicionadas y reducción de la pobreza en México: Entre lo real y lo imaginado. **European Review of Latin American and Caribbean Studies**, Amsterdam, n. 93, p. 41-60, oct. 2012.
- GUIÑAZÚ, M. C. **La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la integración hemisférica: el caso argentino**. Buenos Aires: FLACSO, 2000.
- HARVEY, David. **Breve historia del Neoliberalismo**. Tradução Ana Valera Mateos. Madrid: Akal Ediciones, 2007a.
- _____. Neoliberalismo como destruição criativa. **InterfacEHS: Revista de Saúde, Meio Ambiente e Sustentabilidade**, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 1-30, 2007b.
- HOBBSAWM, E. J. **A era dos extremos: O breve século XX: 1914-1991**. São Paulo, Cia. das letras, 1995.
- IANNI, Otavio. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- _____. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- LAVERGNE, Rémi Fernand. Programa Bolsa Família: uma nova modalidade de biopolítica. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 323-344, 2012.
- MALDONADO, Higinio Jorge. **Programas de Transferencias Condicionadas e Inclusión Financiera: oportunidades y desafíos en América Latina**. Bogotá: IDRC *International Development Research Centre*, 2011.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Manifesto Comunista. Tradução de Álvaro Pina. In: COGGIOLA, Osvaldo (Org.). **Manifesto Comunista**. São Paulo: Boitempo, 1998.
- OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Mundialização da Agricultura Brasileira. In: ____ et al. (Org.) **Território em Conflito, Terra e Poder**. Goiânia: Kelps, 2014. p. 17-103.

PAZ, Jorge Augusto. **Programas Dirigidos a la Pobreza en América Latina y el Caribe:** sustento teórico, implementación práctica e impactos sobre la pobreza de la región. Buenos Aires: CLACSO, 2010.

POVERTY IN FOCUS: Transferencias Monetarias. Lecciones de África y América Latina. Brasília: PNUD, n. 15, mayo 2009.

SEGUNDA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS. Declaración de Santiago. Santiago de Chile, 18 abr. 1998.

THE WORLD BANK. **World Development Report 2002:** Building Institutions for Markets. New York: Oxford University, 2002.

VILAS, Carlos. Más allá del Consenso de Washington. Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional. **Revista CLAD**, Caracas, v. 26, p. 21-39, 2000.

VILLATORO, Pablo. Programas de transferencias: experiencias en América Latina. **Revista Cepal**, Santiago, n. 86, p. 87-102, ago. 2005.

WILLIAMSON James. **What Washington Means by Policy Reform.** Washington D.C.: Institute for International Economics, 2002.

ENDEREÇOS PARA CORRESPONDÊNCIA:

Rosalay Justiniano de Souza Rocha
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins, Campus Porto Nacional.
Avenida Tocantins s/n loteamento Mãe Dedé.
CEP: 77500-000 - Porto Nacional, TO.

José Pedro Cabrera Cabral
Universidade Federal do Tocantins, Campus de Porto Nacional.
Rua 03 Qd. 17 s/n Jardim dos Ipês.
CEP: 77500-000 - Porto Nacional, TO.

Recebido: 13/04/2017
Aprovado: 15/04/2018