

Estados de Reacomodação Social: Política e Políticas de Combate à Pobreza na América do Sul

Resumo: O presente trabalho pretende analisar de maneira comparativa o componente político das reformas sociais promovidas na América do Sul nos últimos 30 anos. O surgimento dos programas de combate à pobreza é considerado a partir da observação das transformações relacionadas a políticas de previdência, saúde e educação no contexto de restrições fiscais e desenvolvimento da competição eleitoral. O fenômeno da individualização do risco estimula novas alterações da estrutura de promoção de serviços sociais pelo Estado, a partir do surgimento dos programas focalizados de transferência de renda, como o Bolsa Família. O processo de incorporação dessas políticas é observado como recurso de busca pela conciliação entre a liberalização econômica e a democratização política. No campo da política social, as ações focalizadas de combate à pobreza parecem representar uma tentativa de solucionar este impasse, uma vez que vêm apresentando importantes impactos políticos associados a custos de implantação relativamente baixos.

Palavras-chave: Bolsa Família; Chile Solidario; Misiones; políticas sociais; América do Sul; Democratização.

Estudos e Cenários

| abr. 2008 |





Observatório Político Sul-Americano
Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro IUPERJ/UCAM
<http://observatorio.iuperj.br>



**Estados de Reacomodação Social:
Política e Políticas de Combate
à Pobreza na América do Sul**

Marcelo Coutinho

*Doutor em Ciência Política pelo IUPERJ e
coordenador do OPSA*

Julia Sant'Anna

*Doutoranda em Ciência Política pelo IUPERJ e
assistente de coordenação do OPSA*

Índice

| | |
|---|----|
| 1. Introdução | 3 |
| 2. A política nas políticas sociais | 4 |
| 3. Políticas universalistas e os grupos de pressão | 8 |
| 4. A individualização da pobreza | 12 |
| 5. Programas de transferência de renda e combate à pobreza | 16 |
| 6. Determinantes eleitorais dos programas de combate à pobreza | 19 |
| 7. Reacomodação do Estado | 24 |
| 8. Conclusão | 26 |
| 9. Bibliografia | 28 |
| 10. Anexos | 33 |

1. Introdução

O presente trabalho pretende analisar de maneira comparativa o componente político das reformas sociais promovidas na América do Sul nos últimos 30 anos, considerando os contextos de democratização política e liberalização econômica. O surgimento dos programas de combate à pobreza é considerado a partir da observação das transformações relacionadas a políticas de previdência, saúde e educação no contexto de restrições fiscais e desenvolvimento da competição eleitoral. O fenômeno da individualização do risco estimula novas alterações da estrutura de promoção de serviços sociais pelo Estado, a partir do surgimento dos programas focalizados de transferência de renda. Os atores envolvidos nesse processo de reformas são distintos do primeiro estágio de desenvolvimento de um Estado de bem-estar social latino-americano. Na primeira metade do século 20, o início da construção do sistema de proteção social teve entre seus propulsores setores produtivos estratégicos fundamentais ao crescimento sob o modelo de industrialização por substituição de importações. Os grupos que se tornam alvo dos novos modelos de política, no entanto, têm novas feições.

Num contexto de flexibilização trabalhista, de mudanças na estrutura produtiva mundial e de evolução democrática com competição partidária, é crescente a atenção de governantes à viabilização de projetos de reforma que mantenham a legitimidade, governabilidade e a popularidade dando suporte à sua gestão e aumentando sua capacidade eleitoral. Aliada ao peso econômico dos atores que participam dessas escolhas, a influência política por meio das urnas mostra que as alterações no campo da política social parecem buscar resultados que se mostrem em prazos mais curtos, que tenham impacto imediato e direto na vida dos eleitores. Esta é uma característica dos episódios mais recentes dos processos de reforma social, ainda pouco explorados de maneira comparativa.

Este artigo analisa, portanto, os processos de reformas sociais considerando os casos de Bolívia, Brasil, Chile e Venezuela até chegarem à implantação de seus programas de combate à pobreza administrados com recursos próprios. O processo de incorporação dessas políticas é observado como recurso de busca pela conciliação entre a liberalização econômica e a democratização política, dois movimentos estruturais que não convergiram bem (Coutinho, 2006). No campo da política social, as ações focalizadas de combate à pobreza parecem representar uma tentativa de solucionar este impasse, uma vez que vêm apresentando importantes impactos políticos associados a custos de implantação

relativamente baixos. Sem tentar avaliar o desempenho socioeconômico dessas recentes modalidades de ação, este artigo limita-se a analisar o fenômeno de conciliação das preocupações relativas a equilíbrio fiscal às demandas sociais através de transferências e ações dirigidas com impactos quase que imediatos sobre grande parcela da população. Atores influentes por seus desempenhos econômicos e políticos, chamados à arena pelos processos de reforma e democratização, teriam, pelo menos momentaneamente, suas expectativas supridas. De um lado, localizam-se os grupos de interesse preocupados em garantir a austeridade de gestão pública e reticentes a respeito dos riscos do que poderia representar uma “excessiva” retomada do papel do Estado como provedor de serviços sociais, de outro, a grande parcela da sociedade interessada em atender de maneira imediata às suas necessidades mais básicas e que se via à margem de decisões políticas.

A seção 2 faz um apanhado sobre os debates a respeito da política das políticas sociais na América do Sul, chamando atenção para a importância do legado institucional, e sobre a literatura que relaciona decisões políticas a ganhos eleitorais. A parte seguinte descreve o processo de reforma das políticas universalistas de previdência, saúde e educação nos quatro países abordados. A individualização do risco e da pobreza, fenômenos observados a partir da ascensão da privatização dos serviços sociais, são tratados na seção 4, seguida pela apresentação dos programas de transferência de renda na Bolívia, no Brasil, no Chile e na Venezuela. Depois disso, consideramos os efeitos dos benefícios concedidos sobre a legitimidade e popularidade dos governos que os implementam. A seção 7, antecedente às conclusões, analisa o estado de acomodação das forças políticas após a segunda fase de reformas sociais latino-americanas.

2. A política nas políticas sociais

Tem sido crescente a atividade de estudiosos que buscam examinar o componente político da política social. Além da abordagem originalmente econômica, concentrada em sugerir e analisar ações ignorando sua viabilidade e manutenção sob contexto de ampla participação democrática, as reformas deste setor começam a ser consideradas a partir de determinantes políticas do processo de transformações dos sistemas de previdência, saúde e educação.

O resgate de abordagens que consideram o Estado como ator fundamental do processo de transformações, principalmente como agentes de ação coletiva (Lange e Rueschemeyer, 2005; Williamson e Kuczynski, 2004; Schamis, 2005), estimularam a evolução de uma abordagem de viés mais político sobre adaptações às reformas no campo social. Independentemente do aumento da participação do setor privado na provisão de serviços sociais, o Estado é ao mesmo tempo agente essencial e ambiente essencial à arena de negociações políticas em torno da questão. É neste contexto que o equilíbrio entre variáveis técnicas e institucionais é considerado pelo Estado no desenvolvimento da agenda de reformas que abarca tanto seu legado histórico quanto o contexto político ao receber demandas dos mais distintos grupos de interesse, como administradores de fundos previdenciários e associações de pensionistas. Repetto, Filgueira e Papadopulos (2006) dizem que “não muitos anos atrás” não era tão simples afirmar a importância do componente político na análise dos processos de evolução das políticas sociais na América Latina. Esta dimensão emerge paulatinamente, complementando outros tipos de abordagem sobre a dinâmica das sociedades, das economias e dos sistemas políticos na região¹.

Esta linha de investigação considera que o Estado e seu aparato institucional – em meio a transformações políticas e econômicas – reagem a influências de atores e grupos sociais organizados criando e adaptando as políticas públicas de previdência, saúde, educação e combate à pobreza. As transformações vão sendo estimuladas e vetadas pelos grupos de interesse, que investem sua capacidade de mobilização e seus recursos, produzindo resultados que agregam demandas e influências dos mais distintos grupos. Dessa arena de negociação emergem temas e prioridades políticas. A alteração do *status quo* tenderá a depender tanto da força de influência desses grupos, quanto de condições exógenas, como contextos de crise e pré-condições institucionais que moldam condições sociais, econômicas e políticas (Pierson, 1993).

A política por trás das negociações entre as partes tende a variar de acordo com o momento histórico. Articulações entre partidos e sindicatos têm papel fundamental na formação do arcabouço burocrático dos Estados latino-americanos desde o início do século XX (Collier e Collier, 1991; Santos, 1979).

¹ Kaufman e Nelson (2004) fazem uma análise comparativa das dimensões políticas das reformas de educação e saúde em diversos países da América Latina. Stein et al (2006) talvez seja a primeira publicação de um organismo multilateral que considera a função desses próprios agentes como atores-chaves em determinadas reformas sociais da região. No campo acadêmico Malloy (1991) é considerado pioneiro ao tratar a política social como uma resposta do Estado aos conflitos de classe emergentes e as disputas entre elites, que ajudaram a resgatar a posição do Estado no centro do processo socioeconômico.

Neste novo contexto pós-regimes autoritários, em meio a transformações na estrutura produtiva, alguns grupos se fortalecem e outros perdem parte de sua capacidade de influência (Weyland, 2004). O processo de democratização na América do Sul promoveu a inclusão política através do voto, uma ampla parcela da sociedade apenas recentemente ganhou status de agente cujos interesses políticos não devem ser ignorados. Até 1940, cerca de 10% da população na região participava das decisões eleitorais. De 1970 em diante, este percentual mostrou a sua maior ascensão. No Brasil, especificamente, até 1945, apenas 5% da população votavam e até 1985, 22% encontravam-se obrigatoriamente excluídos da participação eleitoral por serem analfabetos (Hartlyn e Valenzuela, 1994; Murilo de Carvalho, 2007)².

A democratização trouxe à esfera política novas estratégias de ação. A política social é um dos planos onde isso pode ser observado, na medida em que decisões políticas sobre o setor têm profundo impacto sobre ganhos eleitorais. Através da participação nas urnas, o cidadão comum tornou-se ator político estratégico e considerar sua interpretação sobre os resultados de ações governamentais é determinante para que legisladores, prefeitos, governadores e presidentes obtenham bons índices de governabilidade, mantenham-se no poder ou possam eleger seus sucessores. Sob regimes democráticos, ganhos eleitorais são considerados parte essencial do processo de decisão de governos. A implantação de uma medida impopular pode ameaçar a governabilidade ou arruinar planos políticos futuros. Ao tratar dessa questão, consideramos a tipologia de Lowi (1964) como uma primeira tentativa de classificação de propostas de ação governamental por meio de políticas públicas. O primeiro tipo englobaria as políticas distributivas, que beneficiariam grupos concentrados e teriam grupos difusos – os “perdedores” – como as fontes de recurso indireto para sua realização. O segundo tipo seria o das políticas regulatórias, que aumentariam os custos de operações de grupos específicos, indicando a formação de uma classe desfavorecida concentrada e um difuso grupo de favorecidos. O terceiro deles diz respeito às políticas redistributivas, que teriam tanto os grupos favorecidos quanto os desfavorecidos concentrados e bem identificados.

Os graus de concentração e dispersão de ações de políticas públicas e seus impactos sobre a sociedade também foram temas abordados e desenvolvidos por Arnold (1990), que argumenta que as tomadas de decisão de legisladores

² No Brasil, o analfabeto passou a ter direito a votar com a emenda constitucional n.25, de 15/05/1985. Antes do Brasil, Chile (1970) e Peru (1979) haviam sido os últimos países da região a abolir determinações semelhantes.

expressa sua relação com potenciais eleitores considerando não apenas seus próprios interesses, mas as prováveis reações da sociedade a uma determinada decisão política sua. O comportamento do político ao se posicionar a favor ou contra uma determinada ação seria, portanto, resultado da interação entre seus interesses e as prováveis conseqüências daquele posicionamento quando a ação começar a surtir resultados. Desta forma, o político procuraria agir considerando os cálculos racionais do eleitorado, buscando se posicionar a favor das questões que lhe beneficie eleitoralmente por serem visíveis ao público – em detrimento das não visíveis –, permitindo que ele possa relacionar os efeitos positivos da política à decisão anterior do legislador. Para Arnold, uma política pública que gere boas respostas do eleitorado deve ser viável e ter capacidade de rastreamento. Para que isso aconteça, é importante que os benefícios não sejam esparsos, o que dificultaria o traçado do caminho entre a decisão política e os benefícios concedidos. As negociações a respeito da política social estão inseridas neste contexto e um dos exemplos de Arnold, cujo país de análise é os EUA, diz respeito exatamente à reforma social. O autor descreve que a redução dos benefícios de seguridade social foi recusada pelo Congresso durante os anos 80, apesar do grande déficit orçamentário “porque legisladores acreditavam que os cidadãos comuns não tolerariam a imposição de custos tão grandes, visíveis, rastreáveis” (Arnold, 1990: 268-9). Políticas sociais, que lidam diretamente com ganhos e perdas individuais e coletivas e têm, portanto, impacto sobre toda a sociedade, sempre que analisadas em seu espectro político, devem ser analisadas a partir da posição e do poder de influência de perdedores e vencedores deste jogo de interesses cujas regras são delimitadas – e redefinidas – a partir de políticas públicas.

Neste caso, o aumento de participação entre os atores que compõem esta dinâmica, através da inclusão pelo voto, coincidiu com a necessidade de limitação de gastos, outro vetor de transformações estruturais na América do Sul. Sob graves crises econômicas, a região foi palco no mesmo momento de reformas que buscavam a promoção do equilíbrio fiscal, do aumento da competitividade e da estabilidade financeira. A promoção de políticas redistributivas que custassem muito ao Estado mostrava-se inviável pelas restrições econômicas. Nessas condições, a política social focalizada surge sob os contextos de democratização e liberalização econômica como fenômeno que, no campo da política social, busca angariar apoio eleitoral sem, com isso, ameaçar as metas de austeridade fiscal.

A seção a seguir trata brevemente dos saldos obtidos até o momento no campo das políticas sociais universalistas observando os casos de Bolívia, Brasil, Chile e

Venezuela. A descrição das transformações no campo das políticas de previdência, saúde e educação destaca limitações relacionadas a problemas de ação coletiva (Olson, 1971) e aponta para a relação existente entre a profundidade ou não das reformas empreendidas e a capacidade de mobilização e negociação de grupos de interesses específicos, como potenciais administradores de fundos de pensão e sindicatos de professores. A configuração dessas reformas catalisou o fenômeno da individualização da pobreza, conceito que nos será útil para tratar do surgimento e do estabelecimento pelos Estados contemporâneos dos programas sociais focalizados.

3. Políticas universalistas e os grupos de pressão

Das três áreas da política social universalista, a previdência foi a que mais sofreu modificações concretas no primeiro período de reformas na América do Sul. Este é sem dúvida também o campo que conta com o maior número de pesquisas comparativas sobre articulações políticas e sobre os grupos de pressão no processo de reformas sociais latino-americanas³. Entre todos os países da região, o Chile foi o primeiro a implantar as alterações de seu serviço de previdência social, em 1981, e teve sua experiência transformada em modelo a ser sugerido e defendido pelos promotores das reformas de mercado latino-americanas.

É interessante notar, no entanto, que em apenas um país dos aqui observados a previdência tomou forma semelhante à chilena, substituindo totalmente o sistema público pelo privado, com nenhuma contribuição por parte do empregador. A Bolívia, como o Chile, sustenta atualmente um modelo de privatização substitutivo, no qual o sistema público foi extinto e deu lugar a um sistema integralmente privatizado de pensões. Reformas estruturais mais amenas não foram implantadas em outros países, cuja política previdenciária é baseada em um modelo paralelo, no qual o indivíduo passa a poder optar entre os sistemas público ou privado, ou em um modelo misto, no qual o público e o privado atuam de maneira complementar⁴.

Muitos autores conferem as limitações nas reformas à capacidade de atuação de forças contrárias às mudanças e ao grau de complexidade democrática. Entre

³ É de 1978 o trabalho precursor nesta linha. Em "Social security in Latin America: Pressure groups, stratification and inequality", Carmelo Mesa-Lago identifica os atores políticos por trás da formação e do desenvolvimento da seguridade social e de suas especificidades em cada país.

⁴ Para mais informações sobre as políticas da reforma e as características institucionais dos modelos de cada país, ver Mesa-Lago e Müller (2003).

esses aspectos destacam-se a pluralidade de representação na arena legislativa e as relações estabelecidas entre Executivo e Legislativo.

“Na maioria dos países estudados, quanto mais democrático o regime, menos a perspectiva de privatização total da previdência, o que sugere a existência de uma relação inversa entre o grau de democratização e de privatização. Quanto menos democrático é o regime no momento da reforma, maior a redução do sistema previdenciário público, com sua substituição total por um sistema privado (Chile), ou com o estabelecimento de um sistema privado concorrente, com forte apoio governamental (Peru)” (Mesa-Lago e Müller, 2003: 48).

Através dessas análises que indicam uma relação inversamente proporcional entre o nível de democracia e o grau de privatização dos sistemas previdenciários, o caso da Bolívia é considerado excepcional. Implantadas em 1997, as reformas mostram-se até mais liberais que a chilenas, na medida em que são baixas as garantias de proteção por parte do Estado através de uma pensão mínima. O processo boliviano é compreendido integralmente pela observação de características da dinâmica própria de aprovação democrática das reformas. Para explicá-la, é importante compreender a grande influência de organismos internacionais no processo devido à grande dependência do país a doações. Além disso, a aceitação das reformas se deu porque a privatização dos serviços foi atrelada ao processo de capitalização de empresas estatais. Benefícios, com recursos deste processo, foram concedidos à população para obtenção de apoio político e suspensos um ano após a aprovação das mudanças.

Além dos fatores democráticos, outros aspectos também moldam as relações políticas para as negociações das reformas. Coelho (2003) descreve processos de reforma nos anos 90, classificando-as como radicais (México), mistas (Uruguai e Argentina) e incrementais (Brasil) para sublinhar a importância de variáveis histórico-institucionais. Neste sentido, alterações nas estruturas previdenciárias teriam dependido não apenas de condições políticas diretamente relacionadas ao governo e à força de atores sociais (sendo eles sindicatos e associações de aposentados, ou agências multilaterais⁵), mas também de características prévias

⁵ Os recursos utilizados por agências internacionais para intervir neste processo vão da imposição de condicionantes para empréstimos financeiros até a concessão de apoio e assistência técnica aos grupos interessados em avançar no processo de privatização. Publicado em 1994 pelo Banco Mundial, “Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth” é um relatório citado como a primeira publicação que influenciou diretamente as reformas de previdência que sucederam à chilena. O documento sustentava que “the only way to win broad support for pension reform is to structure the new program so that there are more influential winners than losers” (Banco Mundial, 1994: 270). Esta frase expõe que a busca por viabilização política das reformas passava pela necessidade de aliança com potenciais favorecidos por essas mudanças, numa referência aos agentes financeiros, como as administradoras de fundos de pensão.

ao regime, como a magnitude do déficit previdenciário, o alcance de cobertura do sistema e o nível de poupança externa.

Por este prisma, é interessante observar os processos de Brasil e Venezuela, onde a quantidade de atores envolvidos no debate e seus poderes de veto no cenário legislativo inviabilizam grandes transformações. Kay (2003) compara o caso brasileiro ao argentino para explicar que a oposição a uma reforma estrutural previdenciária no Brasil, ao contrário do que aconteceu na Argentina, mostrou-se forte na medida em que os grupos de interesse adversários a ela eram mais organizados e unificados e formaram alianças. O processo de reforma argentino, durante o qual opositores estavam dispostos de maneira fragmentada, levou a uma reforma estrutural e à criação de um modelo misto de previdência. A composição institucional do Brasil e da Venezuela e a capacidade de utilização de artifícios políticos ajudam a compreender por que os processos de reforma previdenciária ainda não foram concluídos⁶ e acredita-se que, caso isso de fato aconteça, a reorganização da previdência limite-se a um conjunto de alterações incrementais, em contraposição às modificações estruturais observadas em outros países.

Nos campos de Saúde e Educação, as reformas latino-americanas aconteceram em escalas muito menores e muitas das propostas desenvolvidas e até mesmo aprovadas não foram bem-sucedidas. A diferença na intensidade das transformações também pode ser compreendida se se toma em consideração a dinâmica política por trás das reformas. Segundo Kaufman e Nelson (2004), são três os fatores que tornam mais difíceis as reformas nesses dois campos se comparados à Previdência. O primeiro deles diz respeito à falta de formatos internacionalmente aceitos e promovidos em relação às reformas de saúde e educação. Ao contrário do que aconteceu com referência à reforma previdenciária chilena, tomada como modelo por agências multilaterais e países doadores, as transformações nos campos de saúde e educação não foram tema de sugestões objetivas e unânimes. O segundo fator refere-se à falta de percepção de urgência nos esforços por melhorias nesses dois setores. Diferentemente de reflexos como o aumento da inflação ou a perda de renda, os impactos da má qualidade desses serviços não podem ser observados e medidos imediatamente, o que tiraria deles o foco por transformações urgentes. O terceiro é o fato de que transformações nos setores de saúde e educação, tradicionalmente grandes empregadores,

⁶ Na Venezuela, um modelo substitutivo até chegou a ser aprovado, mas foi abolido pelo atual governo, que voltou a abrir o processo de discussão a respeito. Para mais detalhes sobre as negociações políticas em torno do processo de reforma no Brasil, ver Schwarzer, 2004.

envolveriam um profundo redesenho de complexas máquinas administrativas, diferentemente das transformações de caráter mais financeiro das reformas de previdência. Reformas sanitárias e educacionais, portanto, envolvem altos custos, entre eles, a grande resistência por parte dos trabalhadores e pela dificuldade da identificação de causa e efeito devido a seu caráter de impacto de longo prazo.

Os fatores mencionados acima explicam as diferenças de intensidade entre as reformas nos três setores, mas é importante destacar que a Educação entre os três é o que menos reuniria estímulos políticos de reforma. Isso pode ser observado a partir de uma análise da estrutura dos sistemas de saúde, que, em muitos países, tiveram suas reformas impulsionadas pelo fato de seus serviços serem fortemente relacionados originalmente aos regimes de previdência através dos institutos de seguridade social (Nelson, 2004).

A reforma sanitária do Chile aconteceu exatamente desta forma, atrelada à previdenciária. O modelo público integrado de acesso universal, anteriormente existente, foi substituído por um sistema descentralizado e misto com grande abertura à participação do setor privado. A reforma da saúde no Brasil, tema defendido pelo atuante movimento sanitarista já há algum tempo, foi alavancada pelo processo de reforma constitucional, outra condição citada por Nelson (2004) como favorável a reformas deste tipo⁷. O componente público do sistema de saúde brasileiro foi reestruturado por meio de dois processos inter-relacionados: a universalização dos serviços e a descentralização de gestão.

Sobre a educação – setor que, como dito acima, foi menos propício a reformas até então – trabalhos comparativos concentram-se em analisar os processos de descentralização e de fortalecimento dos governos locais, aos quais Nickson (2002) se refere como “nova mania”. Apesar da aprovação de diversas leis de transferência de responsabilidades para administrações locais, com a intenção de melhorar as condições financeiras e a qualidade das escolas em áreas rurais, pouco foi alterado na Bolívia e na Venezuela, por exemplo. Um processo baseado no fortalecimento das democracias locais venezuelanas não foi encampado⁸ por questões políticas, uma vez que, “como em outros setores, a força de liderança da reforma educacional veio de cima”, deixando os movimentos sociais ausentes do grupo que estabeleceu a agenda de reforma e realizou sua implantação

⁷ Apesar de institucionalmente distinta, a reforma da saúde na Colômbia que, juntamente com a brasileira, pode ser considerada uma das mais profundas da região, também foi realizada sob o contexto de redação de uma nova Carta para o país.

⁸ No caso da Venezuela, 12 anos após sua aprovação, apenas 3 dos 22 estados tinham aderido à Lei de Descentralização, que regulariza a transferência gradual de responsabilidades sociais, incluindo educação, para os estados. Um dos motivos para a baixa adesão é a resistência por parte dos próprios sindicatos dos professores.

(Nickson, 2000: 280). Gray-Molina refere-se à reforma boliviana para corroborar a hipótese de que o fracasso das reformas se deu por motivos políticos. Segundo ele, a reforma educacional boliviana não conseguiu ter o necessário equilíbrio político entre os atores envolvidos nas negociações, concentrando-se nos aspectos técnicos e sem tomar consideração as condicionantes políticas de sua implantação bem-sucedida.

No Chile, a reforma educacional seguiu um caminho distinto que, assim como a previdenciária e a sanitária, pode ser diferenciada dos demais casos latino-americanos por sua implantação durante o regime de Augusto Pinochet. Claramente baseada no paradigma do novo modelo de política social, a reforma foi formalizada por meio de um decreto de 1980 que descentralizava para os municípios a administração da educação básica. O setor privado passou a fazer parte da educação básica, recebendo também subsídios do governo para receber alunos que optassem por deixar a rede pública. Esse sistema de *vouchers* é descrito por Schiefelbein (2002) como parte do modelo de livre mercado implantado durante o regime militar.

Entre os casos observados, a reforma educacional brasileira foi a mais profunda já realizada sob condições democráticas, promovendo a descentralização de programas nacionais com foco nos níveis primário e secundários e a criação de mecanismos de garantia de repasses de verbas aos governos estaduais e municipais. Tais transformações teriam sido viabilizadas, de um lado, pelas articulações de um corpo político altamente especializado e tecnocrático no Ministério da Educação em fins da década de 1990 e, de outro, pela falta de articulação dos sindicatos de professores do ensino básico, que, diferentemente dos professores do ensino universitário, não contariam com uma grande capacidade organizativa em nível nacional (Draibe, 2004).

4. A individualização da pobreza

Os resultados das reformas não foram homogêneos, mas alguns pontos em comum podem ser identificados: a tentativa de redução do poder político dos subsistemas (em alguns casos rompendo mesmo com a administração corporativista); a tentativa de unificar e centralizar instituições, como parte do processo de fortalecimento do governo central; e uma tendência à prestação privada de serviços, como, por exemplo, na atenção médica e até mesmo no seguro social (Fleury, 1992: 184).

A citação acima resume a essência das reformas sociais latino-americanas de primeira geração. O desenvolvimento dos serviços privatizados de previdência, saúde e educação é o principal componente comum a todos os casos citados na seção anterior. O crescimento desta mercantilização estimulou o fenômeno da individualização do risco, uma vez que os estratos economicamente mais favorecidos da sociedade passaram a contratar diretamente esses serviços. Este movimento acabou por intensificar os problemas de ação coletiva na medida em que grande parte da sociedade com maior potencial de influência política deixou de recorrer aos serviços públicos de saúde e educação. Desta maneira, se retoricamente um sistema de saúde público de qualidade é o desejado por todos, o grande crescimento no número de contratos de planos de saúde privados pelas classes média e alta, por exemplo, fez com que a melhoria dos serviços em hospitais estatais esteja ainda mais distante das reais prioridades desses grupos.

A parcela da população com piores condições financeiras – e que por isso se manteve usuária das instituições públicas – esteve com isso sujeita à piora dos serviços não apenas pela redução dos gastos direcionados a esses setores com o processo de liberalização econômica, mas também pela desmobilização da classe média em torno da causa⁹. O processo de privatização dos serviços, portanto, provocou novas alterações na estrutura em torno das negociações políticas e anseios sobre a oferta pública de serviços sociais.

El cuestionamiento del papel desempeñado por el Estado en la política social, condujo a un cierto renacimiento del “asistencialismo”, al desaparecer la concepción universalista antes referida. Se hizo un marcado énfasis en la problemática del enfrentamiento de la pobreza como objetivo central de la política social (Alvarado Chacín, 2005: 319-320).

Os programas de combate à pobreza nascem, portanto, neste contexto de individualização dos riscos e de escassez de recursos para o investimento políticas universais. Neste sentido, o Estado passa a ser cobrado – e busca atender às demandas – por políticas que atendam diretamente os grupos mais vulneráveis. A atenção dirigida aos setores mais marginalizados, através de políticas de transferência de renda, tem um componente político positivo. Seu público alvo identifica claramente de onde vem o benefício – uma vez que a administração da política centralizada pelo Executivo faz com que ela seja menos

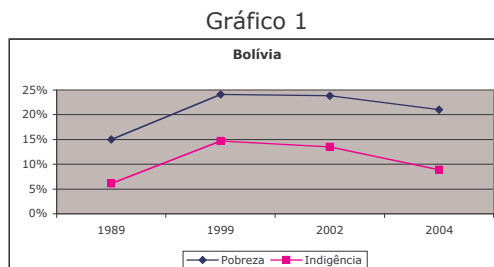
⁹ Sobre as reformas sociais, analisando o contexto europeu, Esping-Andersen também se refere à privatização dos serviços de bem-estar como causa de “um típico efeito político de erosão do apoio da classe média ao que é cada vez menos um sistema público de transferência universalista” (Esping-Andersen, 1990: 26).

difusa – e a ampliação da cobertura garante apoio político ao governo por parte dos atendidos.

As políticas focalizadas mostram-se, portanto, em consonância não apenas com o processo de reforma institucional e com as respostas da sociedade a essas transformações, mas também com o contexto eleitoral vigente. Com a democratização, os setores mais excluídos passam a ter papéis mais ativos politicamente não apenas pela importância de seu voto, mas também pelo estímulo à participação na arena de negociações. No entanto, por precisar solucionar necessidades imediatas, essa parcela da população não teria entre suas prioridades máximas as demandas por serviços médicos, educacionais e previdenciários (Molina, 2003). O apoio monetário, recebido através das políticas de transferência de renda, mostra-se a esse grande grupo extremamente carente muito mais atraente, uma vez que pode sanar necessidades mais imediatas de maneira mais direta.

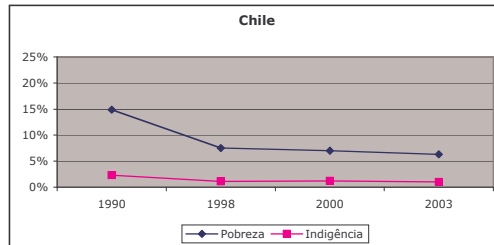
Apesar de não se encontrar mais em seus valores de pico, os índices de pobreza e indigência na América do Sul ainda indicam que é grande o número de pessoas com condições para se tornarem beneficiárias desses programas. Em média, o ano de 1990 foi o que apresentou os maiores percentuais de pobreza e indigência na região, onde, respectivamente, 48,3% e 22,5% da população se apresentavam nestas condições. Atualmente, a região tem 39,8% de pobres e 15,4% de indigentes na sua população total, o que representa uma queda de 0,7 e 3,2 pontos percentuais em relação ao ano de 1980, respectivamente (Cepal, 2006).

Os gráficos abaixo mostram que Brasil e Chile acompanharam a tendência da região, conseguindo chegar aos dias de hoje sustentando índices mais baixos dos que os obtidos em fins da década de 80, no auge das crises econômicas. Por outro lado, existem atualmente mais potenciais beneficiários de políticas de combate à pobreza na Bolívia e na Venezuela do que havia no início do período observado.



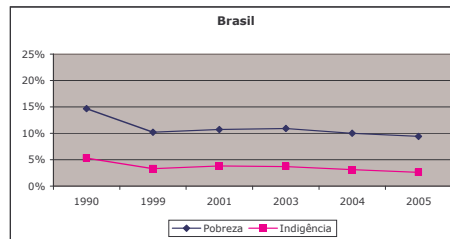
Fonte: Cepal, 2005.

Gráfico 2



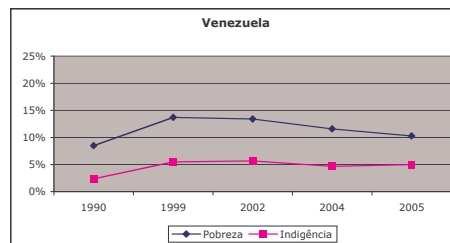
Fonte: Cepal, 2005.

Gráfico 3



Fonte: Cepal, 2005.

Gráfico 4



Fonte: Cepal, 2005.

Se do lado do beneficiário esta política parece se mostrar mais eficiente pelas razões apresentadas acima, para o governo os resultados políticos obtidos através de sua implantação também se mostrariam favoráveis. Ao contrário das políticas universais, cujos gastos se mostram concentrados e os benefícios são dispersos ao longo do tempo e pouco rastreáveis, as políticas de combate à pobreza têm impacto imediato na vida dos beneficiários, que acabam por relacionar diretamente a melhoria de suas condições de vida às realizações de um governo específico.

Pierson (1993) se refere a este fenômeno observando que, quanto mais estágios e incertezas houver entre a ação política e a geração do ganho, menos provável será a resposta positiva à ação por parte do beneficiado. Considerando-se esta hipótese, o desenho ideal de uma política popular seria a que combina (1) benefícios gerados por curtas relações de causa e efeito e (2) custos que surgiriam a partir de processos mais extensos, no longo prazo. Neste sentido, as

políticas de transferência de renda seriam bem vistas na medida em que estão voltadas diretamente a uma grande população com necessidades imediatas.

5. Programas de transferência de renda e combate à pobreza

Dos países analisados neste artigo, Brasil é o que mais cedo fez uso de amplas políticas de transferência de renda após início das reformas sociais. Também é o país que atualmente tem a maior cobertura de benefícios (16% da população) deste tipo e que conta com investimento de 0,28% do PIB de acordo com os dados oficiais reunidos pela Cepal (2006)¹⁰.

Criado em 2003, o Bolsa Família, administrado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, representou a unificação de quatro programas de transferência de renda pré-existent: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), criado em 1996, o Bolsa Escola, criado em 2001, o Bolsa Alimentação, também de 2001, e o Cartão Alimentação, de 2003. O Vale-Gás, que consistia em uma transferência monetária sem contrapartida, também fez parte da unificação. Atualmente o benefício é concedido a famílias extremamente pobres, com renda mensal de até R\$ 60, e a famílias pobres, que têm rendimento de R\$ 60 a R\$ 120. Os benefícios variam de R\$ 50 a R\$ 95, dependendo da composição familiar. As inscrições dependem da disponibilidade de recursos dirigidos às respectivas localidades. Além das linhas de insuficiência de renda, a prestação de contrapartidas define a elegibilidade para o programa. Entre as contrapartidas exigidas pelos gestores estão: (1) 85% de frequência escolar a crianças entre 6 e 15 anos; (2) cartões de vacina de crianças de 0 a 6 anos em dia e visitas regulares a postos de saúde para monitoramento de peso e altura e (3) frequência de gestante a postos de saúde para acompanhamento pré-natal¹¹.

O programa Chile Solidario foi criado em 2002 e é administrado pelo Ministério de Planejamento e Cooperação. Chile Solidário é o componente monetário do Puente, programa de maior espectro, através do qual as famílias que vivem em condições de extrema pobreza recebem apoio psicossocial. O processo de

¹⁰ Ver na tabela 1 do anexo os dados dos países analisados no estudo da Cepal. Os casos da Venezuela e da Bolívia não foram considerados. No caso da Venezuela, todos os artigos que tratam das Missões chamam a atenção para a dificuldade de obtenção de números oficiais sobre financiamento e cobertura de beneficiários do programa. O caso boliviano, por sua vez, é mais recente que a publicação do estudo.

¹¹ De todas as experiências citadas neste artigo, a brasileira é a que até o momento dispõe de maior transparência de gestão. Para resultados preliminares de impacto do Bolsa Família, ver tabela 3 do anexo.

inclusão e de acompanhamento das famílias é feito a partir do desenvolvimento de um índice que considera condições da moradia, educação, renda e inserção no mercado de trabalho. Ao aceitar fazer parte do programa, a família assina um contrato de melhoramento de suas condições de vida. O governo, por sua vez, se compromete a oferecer a família um conjunto de serviços de apoio (Chile, 2004). A iniciativa é dividida em duas fases, que variam basicamente pela frequência dos encontros de acompanhamento e monitoramento das famílias pela equipe do programa¹². Em 2006, o benefício chileno cobria 6,5% da população e consumia 0,10% do PIB (Cepal, 2006). Cada família recebe durante os primeiros seis meses 10.500 pesos mensais (o equivalente a R\$ 41), valor que diminui progressivamente até alcançar os 3.716 pesos que receberá nos seis últimos meses. O acompanhamento direto de cada uma das famílias é feito por dois anos e o benefício monetário, em seu valor mínimo, se estende por mais três¹³.

As Missões – como é conhecido o conjunto de programas venezuelanos de combate à pobreza do governo de Hugo Chávez – são sucessoras do Plan Bolívar. Criado em 2000, ele era gerido diretamente pelas Forças Armadas, responsáveis por desenvolver condições de habitação e infra-estrutura das regiões mais pobres da Venezuela. Cercado por acusações de corrupção, o plano foi suspenso meses depois. Em 2002, o programa atual foi anunciado, com a criação da Missão Barrio Adentro, destinada a oferecer tratamento de saúde permanente e preventivo nas favelas das grandes cidades. O modelo de gestão é destinado a promover a presença de médicos e a criação e manutenção de consultórios e clínicas nas comunidades. Em 2005, o programa contava com a participação de cerca de 13.300 médicos cubanos e 2.400 médicos venezuelanos (Lacruz, 2006).

A Missão Robinson é voltada para a alfabetização em favelas e zonas rurais e também faz parte de uma cooperação com Cuba, uma vez que programa se baseia no método de alfabetização cubano “Yo sí puedo”. Números oficiais do Ministério de Planejamento e Desenvolvimento indicavam que mais de um milhão de pessoas haviam completado o programa durante seus dois primeiros anos. As Missões Ribas e Sucre são voltadas, respectivamente, aos ensinos médio e superior. Como estímulo à participação, o estudantes matriculados e beneficiários da Missão Sucre recebem 160 mil bolívares mensais (o equivalente a R\$ 126)¹⁴.

¹² Para mais informações sobre o Puentes, ver <http://www.programapunte.cl/>

¹³ Na tabela 4 do anexo, ver os critérios utilizados para a seleção dos beneficiários do Chile Solidário, assim como os números que mostram a priorização das parcelas menos favorecidas como alvo do programa.

¹⁴ Há muito pouca informação oficial sobre números e gastos relativos às missões. Para mais informações sobre os objetivos de cada uma delas, ver Maingon (2006) e Lacruz (2006).

De maneira geral, as Missões são financiadas por transferências diretas da estatal Petroleos de Venezuela (PDVSA) a partir da renda do petróleo, e não têm qualquer relação com o orçamento central do governo. Há muito pouca informação sobre os mecanismos de gestão, mas segundo documentos da PDVSA, o fundo de financiamento do conjunto de programas sociais administrou mais de US\$ 5 bilhões em 2004, aproximadamente 4,5% do PIB do país (Penfold-Becerra, 2007). Vale notar, que este valor considera não apenas as transferências monetárias, mas também os salários dos médicos e todo investimento de infraestrutura em torno das Missões¹⁵.

Em 2004, era programado pelo governo Chávez mudanças administrativas das Missões. Seus “excelentes resultados”, teriam levado o presidente a desenvolver uma proposta de revolucionar a institucionalidade do programa, rompendo “com o burocratismo, o formalismo e a lentidão característicos do aparato burocrático do sistema educativo venezuelano” (Venezuela, 2004: 178). Quatro anos depois, no entanto, ainda não muito poucas as informações sobre o financiamento, os critérios de seleção dos beneficiários e os resultados do programa. A pouca informação divulgada pelo governo acaba por criar uma atmosfera nebulosa em torno do programa, que favorece o florescimento de análises de conteúdo meramente opinativo¹⁶.

Na Bolívia, o governo de Evo Morales criou no fim de 2006 o Bono Juancito Pinto, voltado para crianças em idade escolar, que recebem 200 bolivianos (o equivalente a R\$ 45) por ano, entregues em duas parcelas. O benefício, que ainda se encontra em seu estágio inicial de maturação, é distribuído pelas Forças Armadas e não envolve a exigência de contrapartidas além da matrícula do jovem na rede de ensino.

De maneira geral, as políticas citadas – que se encontram em diferentes estágios de institucionalização, como visto acima – são parte importante dos orçamentos

¹⁵ Essas cifras, portanto, não podem ser comparadas aos valores apresentados na tabela 1 do anexo, que trata do percentual dos orçamentos dos programas de transferência de renda sobre o PIB de cada país.

¹⁶ Apesar de não ser o objetivo de análise deste artigo, alguns dados sobre o impacto das políticas estão disponíveis nos anexos para simples observação. Dos três programas mais antigos, o venezuelano é o único que não dispõe de dados oficiais nas páginas das missões. Um artigo recente de um ex-aliado e atual rival de Chávez publicado da revista *Foreign Affairs* questiona o “consenso que parece haver emergido em torno da idéia de que [o governo] foi responsável por uma significativa redistribuição da riqueza do país à sua maioria de pobres” (Rodríguez, 2008). O autor atribui a redução dos níveis de pobreza à alta do petróleo e apresenta diversos números que desmentiriam as afirmações do governo sobre a melhoria de condições de vida dos pobres e a extinção do analfabetismo no país. Para sustentar suas afirmações, no entanto, Rodríguez limita-se a dizer que seus números se baseiam em “estatísticas oficiais”, incorrendo no mesmo problema de falta de precisão das informações governistas sobre o impacto dos programas. Um artigo completo sobre seu estudo deverá ser publicado na edição de outubro de 2008 no periódico *Economic Development and Cultural Change*.

de assistência social de seus respectivos países. Cabe destacar que essas parcelas, no entanto, significam uma pequena fração do gasto público social e do gasto público total. Em média, os fundos destinados a assistência, onde se inserem esses programas, representam 15,1% do orçamento social e 7,5% do orçamento total na América Latina. Sua popularidade, portanto, surpreende se comparados a esses percentuais os valores dos recursos destinados à saúde, por exemplo, setor que recebe em média 17,2% dos recursos orçamentários (Cepal, 2005).

6. Determinantes eleitorais dos programas de combate à pobreza

Aspectos institucionais desses programas fazem deles experiências com grande potencial de influência em decisões eleitorais. Entre as principais características comuns está, em primeiro lugar, o centralismo da gestão das políticas pelo Executivo. Em todas essas experiências, foi praticamente desnecessária a articulação com o Legislativo para a implantação e o desenvolvimento dos programas, uma vez que os benefícios são concedidos através de programas ministeriais e não envolvem reformas no setor social. Cabe ao Executivo também definir critérios para a seleção de beneficiários e determinar quais áreas geográficas demandam maior cobertura.

Esse caráter extra-institucional de gestão, associado à focalização, deixa bem identificados os dois extremos da política – do lado da oferta, o Executivo, do lado da demanda, o eleitor antes marginalizado – e permite maior *credit-claiming* por parte dos políticos (Hunter e Power, 2007). A política social concedida através de transferência de renda acaba por ser mais facilmente relacionada ao governo vigente do que ao aparato estatal como um todo (Maingon, 2004).

O amadurecimento democrático vem transformando consideravelmente o processo de escolha dos governos. Neste sentido, a segunda fase das reformas sociais mostra que talvez as políticas de transferência de renda possam ser utilizadas em contextos de democratização e liberalização econômica em alternativa aos artifícios de *policy switch*¹⁷. Isso acontece porque uma política social austera e de ampla cobertura das camadas mais marginalizadas obteria adesão eleitoral em momentos de campanha política e não seria necessariamente

¹⁷ O conceito de *policy switch*, que pode ser traduzido como estelionato eleitoral, consiste na frustração das promessas de campanha e mudança da linha política do candidato eleito logo após sua posse (Stokes, 2001).

posta de lado pelo candidato vitorioso, considerando sua viabilidade de implantação sem alteração do *status quo*. Sobre os processos eleitorais que ocorreram recentemente, nota-se, inclusive, que as ações focalizadas de combate à pobreza tornaram-se elementos centrais nos planos de desenvolvimento social dos programas de governo, até mesmo de candidatos opositores.

Observa-se que nos momentos de transição eleitoral, os candidatos que se apresentam como alternativas ao governo corrente referem-se a esses programas com a promessa de que não irão suspendê-los. Nas eleições venezuelanas de dezembro de 2006, o principal candidato de oposição a Chávez, Manuel Rosales, apesar das críticas de populismo dirigidas ao presidente, dizia que seu governo manteria as Missões, inclusive buscando aprimorá-las. Por sua vez, em alguns momentos da campanha, Chávez dizia que esse conjunto de programas teria sua continuidade ameaçada caso ele não fosse eleito e que o país se tornaria ingovernável (Hidalgo, 2006 e El Universal, 2006). Em uma pesquisa publicada dias antes das eleições do dia 10, o instituto AP/Ipsos indicava que 68% dos eleitores que eram beneficiários ou conheciam algum beneficiário das Missões disseram que votariam pela reeleição de Chávez.

No Brasil, nas eleições de outubro de 2006, os debates a respeito do Bolsa Família haviam gerado efeitos semelhantes. O principal candidato opositor ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva, Geraldo Alckmim, do PSDB, prometeu ampliação do programa. Seu próprio coordenador de campanha na ocasião, senador Sérgio Guerra, admitiu que seu partido não soube reagir às insinuações de que o candidato iniciaria uma nova onda de privatização e suspenderia Bolsa Família e que isso teria interferido nos resultados eleitorais.

Mas não é apenas no contexto de transição presidencial que as políticas focalizadas mostram-se úteis para gerar confiança e apoio popular. Cabezas e D'Elia analisam os períodos de alta dos gastos sociais na Venezuela e afirma que os dois momentos de maior expansão desde as reformas no setor se deram "como reações a conflitos políticos agudos" (2007: 7): após o *Caracazo*¹⁸, em 1989, e pouco antes do referendo revogatório do mandato presidencial de Chávez, em 2004. Em um discurso no Teatro da Academia Militar em 12 de novembro daquele ano, o próprio Chávez relacionou a ampliação das Missões à ameaça de derrota nas urnas:

¹⁸ O *Caracazo* foi um levante popular em 27 de fevereiro de 1989 contra as reformas liberais implantadas pelo governo de Carlos Andrés Pérez, disparado pelo aumento no preço das passagens de transporte público. Pelo menos 275 pessoas foram mortas em confrontos com a polícia.

(...) Hay una encuestadora internacional recomendada por un amigo que vino a mitad del 2003, pasó como 2 meses aquí y fueron a Palacio y me dieron la noticia bomba: "Presidente, si el referéndum fuera ahorita usted lo perdería." Yo recuerdo que aquella noche para mí fue una bomba aquello, porque ustedes saben que mucha gente no le dice a uno las cosas, sino que se la matizan. Ese es un malo. "No, estamos bien, estamos sobrados." Entonces fue cuando empezamos a trabajar con las misiones, diseñamos aquí la primera y empecé a pedirle apoyo a Fidel. Le dije: "Mira, tengo esta idea, atacar por debajo con toda la fuerza", y me dijo: "Si algo sé yo es de eso, cuenta con todo mi apoyo" (Chávez, 2004: 48).

Lacruz (2006) reitera a relação desse tipo de programa focalizado com o momento político venezuelano afirmando que as missões foram implantadas pouco depois das greves de dezembro de 2002 e janeiro de 2003 e ganharam mais força com a aproximação do referendo revogatório de agosto de 2004. Numa clara referência ao risco da perda dos programas, o governo distribuiu pelo país cartazes com a expressão "Defiende tus Misiones". Graças parcialmente às missões, Chávez superou os mais baixos níveis de popularidade desde que chegou ao poder e venceu o referendo com 59% de apoio (Penfold-Becerra, 2007).

Para alguns analistas, esses resultados exprimem um primeiro reconhecimento prático por parte dos próprios beneficiários de iniciativas voltadas à justiça redistributiva e ao estímulo de participação cidadã (Virtuoso, 2006). Villa identifica o fenômeno eleitoral Chávez como uma transformação da polarização social que vive o país em polarização política:

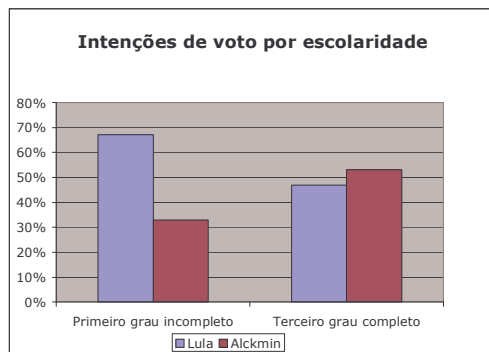
A hipótese que pode ser apontada tanto para explicar o fenômeno eleitoral em que se transformou Chávez, como para explicar sua permanência da instabilidade política é a de que seu regime se legitima fortemente em clivagens de natureza mais do que política (...) é uma consequência de opções e medidas sociais concretas em prol dos setores mais marginalizados da população venezuelana (Villa, 2005: 165).

No caso brasileiro, em 2006, o Bolsa Família também foi um componente importante para a reeleição do presidente Lula, que se recuperava da crise política do *Mensalão*. Hunter e Power (2007) analisam as intenções de voto entre os eleitores brasileiros dias antes do pleito de 2006 e atentam para a grande mudança de perfil de apoio a Lula. Os autores consideram "particularmente interessante a maneira como foi alterada a dimensão geográfica da relação entre Lula e o PT ao longo do tempo" (2007: 338). Originalmente concentrada nos estados mais urbanizados e industriais do Sul e do Sudeste do país, pelas características da própria formação do partido, a preferência eleitoral pelo

presidente estendeu-se para a região Nordeste, originalmente reduto político de lideranças clientelistas tradicionais.

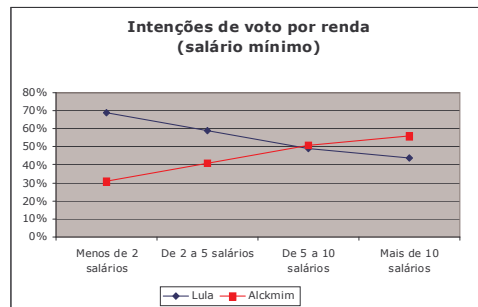
Os gráficos abaixo mostram o papel fundamental desempenhado pelos eleitores de menores renda e nível de escolaridade na reeleição de Lula. Hunter e Power (2007) acreditam que isso possa indicar que esses grupos estariam menos propensos a castigar o presidente pelos casos de corrupção e “mais dispostos a valorizar o aporte de benefícios materiais”. Nicolau e Peixoto (2007) também chamam a atenção para a mudança de padrão de votação em comparação com a eleição de 2002, quando Lula seguia padrões semelhantes a de seu principal opositor na ocasião, José Serra, também do PSDB. Embora em menor intensidade, o apoio ao futuro presidente tendia a aumentar na medida em que os indicadores sociais melhoravam. Em suas análises estatísticas, os autores citam entre as variáveis fundamentais para explicar a variação de votos na eleição de 2006 (1) o grau de desenvolvimento social municipal, (2) os valores monetários transferidos através do programa Bolsa Família e (3) a região em que o município se situa.

Gráfico 5



Fonte: Hunter e Power, 2007.

Gráfico 6



Fonte: Hunter e Power, 2007.

Penfold-Becerra (2007) chama a atenção para o fato de que, para as camadas marginalizadas da sociedade, a transferência monetária tem impacto imediato

sobre suas vidas, já que uma unidade de aumento de bem-estar gera ganhos aos eleitores de baixa renda muito mais expressivos do que aos de alta renda.

Dessa maneira, os recursos do Poder Executivo e do Estado central permitiram que Lula consolidasse uma base social de eleitores que, até então, havia respondido debilmente a sua estratégia partidária anterior de mobilização popular rumo a uma transformação social progressista (Hunter e Power, 2007: 327).

Os poucos dados existentes sobre recursos, seleção de beneficiários e acompanhamento das missões de Chávez limitam a análise sobre esses reflexos. No entanto, pode-se observar que, assim como no caso do Brasil, a política focalizada de combate a pobreza na Venezuela tem impacto sobre as preferências eleitorais (Penfold-Becerra, 2007).

Não cabe a este artigo classificar este fenômeno como populista ou não, mesmo porque essas tentativas esbarrariam em uma série de limitações conceituais e metodológicas¹⁹. O que buscamos aqui é identificar a relação que surge entre a política de transferência de renda e o processo de inclusão democrática na América do Sul. Neste sentido, vale destacar que, quando a população mais carente recorre ao chamado *pocket voting* (ou voto econômico), este recurso não faz dela menos ou mais cooptada do que um grupo de empresários que passa a apoiar declaradamente um determinado governo que lhe concede isenções tributárias, por exemplo.

No processo eleitoral, quando o peso do voto do cidadão independe de sua renda, o que parece estar acontecendo atualmente é a percepção de que um pequeno aumento sobre o bem-estar da populosa parcela mais vulnerável da população tem profundo impacto positivo sobre a popularidade do governo. Citando o caso das eleições de 2006, Hunter e Power adicionam aos efeitos do Bolsa Família o aumento do salário mínimo – de R\$ 200, no início de 2003, para R\$ 350, em abril de 2006 – e o efeito expansivo da economia para afirmarem que “se todos os brasileiros votam de acordo com seu próprio interesse econômico, o efeito macropolítico maior proveria da conduta agregada dos pobres” (2007: 347). E é

¹⁹ Provavelmente estimulados pelas novas experiências progressistas latino-americanas, analistas políticos resgataram o debate a respeito do conceito de populismo na região. Basicamente, Lozano (2005), Castañeda (2006) e Lanzaro (2007) identificam dentro da nova esquerda latino-americana duas tendências distintas: uma “populista” e uma “reformista”. A primeira seria composta por grupos com passado populista e não estaria muito comprometida com as implicações institucionais do processo democrático. A segunda tendência representaria os governos e partidos que optaram por seguir as regras do jogo democrático sob regimes capitalistas, aceitando as normas de mercado e promovendo formas de intervenção estatal não-revolucionárias. A disposição dos casos latino-americanos nesta tipologia, no entanto, tem provocado algumas críticas, particularmente sobre as observações a respeito de regimes supostamente não-democráticos.

exatamente sobre este fenômeno político que os governos parecem agir atualmente em termos de política social.

7. Reacomodação do Estado

Fazendo uso de políticas de transferência de renda originalmente promovidas por agências multilaterais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, governos de esquerda na América do Sul vêm aumentando sua base de apoio popular. Este artigo não pretende avaliar impactos socioeconômicos das políticas focalizadas de combate à pobreza, mas sim chamar a atenção para a tendência comum pela implantação – Chile, Venezuela e Bolívia – e pela ampliação de políticas pré-existentes – como no caso do Brasil – por essas correntes visando atingir mais direta e imediatamente as camadas vulneráveis da sociedade.

A transição democrática, sem a presença de partidos que representassem realmente os interesses do povo e com um tipo de conservadorismo praticamente transportado dos períodos anteriores, pouco alterou a composição das forças sociais dominantes (O'Donnell, 1989). Da mesma forma, ainda não se pode assegurar, mesmo após os primeiros sinais de declínio da hegemonia neoliberal, que os Estados sul-americanos tenham implantado mudanças drásticas de fundamento (Coutinho, 2006). As políticas universalistas sofreram reformas cuja intensidade – estrutural ou incremental – dependeu do teor de envolvimento de grupos de interesse e da capacidade de negociação na arena política. Restrições econômicas e problemas de ação coletiva, no entanto, inviabilizaram a implantação de estratégias de ampla inclusão social que solucionassem problemas que vêm desde a formação dos regimes estratificados de bem-estar social na região.

A América do Sul chega ao século XXI tendo construído um “edifício de bem-estar social”, na metáfora de Repetto, Filgueira e Papadopulos (2006: 67). No primeiro andar, encontram-se os programas focalizados de combate à pobreza e de transferência de renda, dirigidos à camada mais vulnerável e anteriormente excluída da sociedade. No segundo andar, estão as instituições remanescentes do velho modelo de bem-estar, que, após as reformas, de maneira geral, mostraram-se mais austeras mas que têm nos privilégios mantidos indícios de pouca alteração na estrutura social. No terceiro andar, localizam-se os ascendentes mercados de planos de saúde, de fundos de previdência privada e de escolas e

universidades particulares dirigidos àqueles com recursos disponíveis para se proteger individualmente dos riscos sociais.

A manutenção da estrutura social pós-democratização provocou poucas alterações na composição da arena política. Mas é importante considerar que a existência desse edifício de bem-estar social onde a maior parcela da população tem acesso limitado ao segundo andar e nenhum acesso ao andar superior faria acirrar as demandas por melhorias sociais em um contexto democrático. A política focalizada vem suprir um hiato que, por um lado, atende às necessidades imediatas de grande parcela da população e, por outro, tem funcionado como eficiente estratégia de manutenção de governabilidade e legitimidade. Na concepção de Alvarado Chacín, tais programas teriam entre seus objetivos prioritários “manter uma relativa paz social, legitimidade política, estabilidade de governo e do regime democrático” (2003: 431)²⁰. O que aparece como o mais novo componente de análise é o fato de esse mecanismo haver produzido um amplo e imediato apoio político por parte do grupo favorecido.

Independentemente de avaliação positiva ou negativa sobre as conseqüências desse processo, o Estado parece haver encontrado um ponto de acomodação entre conceitos originalmente conflitantes gerados a partir das reformas neoliberais. A política focalizada de combate à pobreza mostrou-se como recurso adotado no setor social para lidar com as contradições entre a democratização política e a liberalização econômica. Além disso, a incorporação dessa modalidade de política social, para além do que ela possa gerar de ganhos sociais efetivos, parece haver agradado a uma grande maioria dos atores em jogo: de um lado, os grupos de interesse preocupados em garantir a austeridade de gestão pública e reticentes a respeito dos riscos do que poderia representar uma “excessiva” retomada do papel do Estado como provedor de serviços sociais, de outro, a grande parcela da sociedade interessada em atender de maneira imediata às suas necessidades mais básicas e que se via à margem de decisões políticas.

²⁰ A relação entre política social e governabilidade é tema de diversas análises de diferentes momentos da história dos regimes de bem-estar. Referindo-se ao período anterior às reformas que reduziram o poder do Estado, Esping-Andersen (1990) cita O'Connor (1973) e Piven e Cloward (1971) como trabalhos que apontaram que os planos de concessão de benefícios sociais por parte dos governos buscavam, mais do que atender as altas necessidades dos pobres, manter a legitimidade do sistema capitalista e a estabilidade social.

8. Conclusão

O que resta saber é como o “impactante vínculo político com o cidadão florescente” (Hunter e Power, 2007: 360) reagirá à estabilização dos benefícios concedidos através das políticas de combate à pobreza. Os recursos destinados a esses programas estariam perto de seu limite de reservas. Portanto, o movimento de adesão política observado durante o processo de inclusão de famílias nas ações de transferência de renda pode encontrar a partir de agora uma redução em seus índices de crescimento.

Se a adesão política se deu apenas pela concessão do benefício monetário, é provável que a estabilização dos níveis de cobertura das políticas de transferência de renda venha a reverter esse processo. Neste cenário, quando a política passar a ser associada ao Estado como um todo, e não a um governo específico e, na medida em que o beneficiário entender a transferência com um direito e não um privilégio, pode-se observar um retorno à estrutura original de apatia pela exclusão. Caso isso aconteça, é sinal de que o ciclo vicioso da desigualdade, que provoca a exclusão tanto social quanto política das camadas menos favorecidas da sociedade (Karl, 2003), não foi quebrado.

Por outro lado, se a ampliação da cobertura dos programas de combate à pobreza representou a real integração política desses grupos, é provável que este seja o primeiro estágio de transformações sociais mais concretas, que serão obtidas pelas vias democráticas. Neste contexto, as transferências de renda terão concedido a cidadania necessária para que considerável parcela da população, tradicionalmente excluída, encontre posições contínuas e estratégicas de ação na arena política, numa versão moderna das expectativas ascendentes toquevillianas.

Independentemente das hipóteses de apatia ou mobilização dos setores mais pobres da sociedade, as transformações pelas quais passaram e ainda passam os países sul-americanos já descrevem traços novos no contexto político regional. Apenas introdutoriamente abordados neste estudo, os Estados de Reacomodação Social da América Latina no início do século XXI são a própria síntese entre os estados nacional-desenvolvimentistas e neoliberais, resultante dos processos de democratização política e liberalização econômica, característicos da região desde pelo menos os anos 1980.

Entre as décadas de 1930 e 1960, a América Latina experimentou a organização da classe trabalhadora e uma crescente pressão por reformas sociais. A arena política emergente nesses países agora contava com novos atores, provocando mudanças no regime político que, desde então, passariam a nortear as relações entre Estado e sociedade (Collier e Collier, 1991). O reconhecimento dos direitos trabalhistas e as políticas sociais de cunho universalista foram não apenas consequência dessa pressão oriunda da sociedade organizada, mas também a maneira de incorporá-la, instituindo um verdadeiro estado de compromisso. Em resumo, havia tendências à desordem em meados do século passado que encontraram justamente nas políticas sociais um meio de pacificação (Santos, 1994).

Cinquenta anos depois, dado um processo de democratização ainda mais avançado, formou-se uma nova maioria eleitoral, e as arenas políticas nacionais voltaram a se redefinir. O alargamento e aprofundamento da democracia – expresso, por exemplo, no voto dos analfabetos e nas liberdades de imprensa e associação – somados mais recentemente à inclusão social e ao crescimento das classes “C”, constitui uma massa de eleitores e entidades sociais para as quais se voltam prioritariamente os olhares de políticos e governantes.

Essa nova maioria sul-americana conduz a um consenso político em torno de programas de combate à pobreza. Governos e oposições, da esquerda à direita, tornam-se signatários desse compromisso renovado, reorientando seu cálculo estratégico não mais ou exclusivamente para políticas universalistas de saúde, educação e previdenciária, mas, sobretudo, para políticas dirigidas aos mais pobres, com focos e autorias bastante claros. São estes agora os setores em efervescência social, nem sempre tão organizados como no passado, porém, sob os quais repousam as chances de popularidade governamental, de confiança nas instituições e, em última análise, de reprodução da legitimidade do regime democrático.

O Estado de Reacomodação Social latino-americano está distante do Estado de Bem-Estar europeu, assim como do estado desenvolvimentista do passado não apenas porque apresenta padrões distintos de políticas públicas, mas também porque responde ao desafio de vincular democracia e mercado em tempos de globalização. A nova rede pública de proteção social estabelecida no século XXI demonstra, uma vez mais, o quanto o Estado é sempre um ator relevante na região. É ele novamente quem busca o equilíbrio delicado entre diferentes

demandas e expectativas da sociedade, ainda que com menos recursos e numa roupagem mais compatível com todas as reformas já realizadas.

A incompreensão desse novo estado de reparação das dívidas sociais tem impingido derrotas a segmentos tradicionais da vida política local e nacional, e levado a importantes mudanças na correlação de forças. Exemplo disso são as vitórias de candidatos mais à esquerda do espectro ideológico na maioria dos países sul-americanos. Igualmente exemplares são as mudanças observadas em localidades como o nordeste brasileiro, onde velhas oligarquias e grupos que sempre estiveram no poder são substituídos por novos governantes. O Estado de Reacomodação Social traz, portanto, conseqüências decisivas para as relações políticas. Em geral, observam-se sinais de maior centralização, com o fortalecimento dos governos centrais e dos seus respectivos presidentes. O que se reacomoda não são apenas as bases de relacionamento entre Estado e Sociedade, com fins político-eleitorais e em adequação econômica, respeitando movimentos estruturais das últimas décadas nem sempre congruentes, mas também a interação entre diferentes níveis de governo, e entre governo e oposição.

9. Bibliografia

Alvarado Chacín, Neritza (2003) "Pobreza y asistencialismo en Venezuela". *Revista de Ciencias Sociales*, v. 9, n. 3.

_____ (2005) "Populismo, Democracia y Política Social en Venezuela". *Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, v.15, n.44.

Arnold, R. Douglas (1990) *The Logic of Congressional Action*. Nova York: Yale University Press.

Banco Mundial (1994) *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Cabezas, Luis Francisco; D'Elia, Yolanda (2007) "Democracia y bienestar: aportes del bienestar al fortalecimiento de la institucionalidad democrática". *Serie Dialogo Democrático*. Instituto Interamericano de Investigaciones Sociales.

Castañeda, Jorge (2006) *Latin America's left turn*. *Foreign Affairs*. v. 85, n. 3.

Chávez Frias, Hugo (2004) "Taller de alto nivel: El nuevo mapa estratégico". Documento _____ disponível em www.alopresidente.gob.ve/component/option,com_docman/Itemid,0/task,doc_vie/gid,171/ (consultado em 07/04/2008).

Chile (2006) *Características de las familias beneficiarias del sistema Chile Solidario*. Ministerio de Planificación y Cooperación. Santiago do Chile.

Chile (2004) *Conceptos fundamentales del sistema de protección social Chile Solidario*. Ministerio de Planificación y Cooperación. Santiago de Chile.

Cepal (2005) *Panorama social de América Latina*. Santiago do Chile: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

_____ (2006) *Panorama social de América Latina*. Santiago do Chile: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

Coelho, Vera Schattan P. (2003) "Poder Executivo e reforma da previdência na América Latina" em Coelho, Vera Schattan P. (org.) *A reforma da previdência social na América Latina*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

Collier, Ruth Berins; Collier, David (1991) *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

Coutinho, Marcelo (2006) "Movimentos de mudança política na América do Sul contemporânea". *Revista Sociologia e Política*, n. 27.

Draibe, Sonia (2003) "A política social no período FHC e o sistema de proteção social". *Tempo Social*, v.15, n. 2.

_____ (2004) "Educational reform in Brazil" em Kaufman, Robert R.; Nelson, Joan N. (eds) *Crucial needs, weak incentives: Social sector reform, democratization and globalization in Latin America*. Woodrow Wilson Center Press: Washington DC; The Johns Hopkins University Press: Baltimore.

Esping-Andersen, Gosta (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Fleury, Sonia (1992) "Estado latino-americano e políticas sociais: limitações e tendências na conformação da cidadania e do Estado". *Planejamento e políticas públicas*, n. 8.

González, Silvia Tamez; Salazar, Pedro Moreno (2000) "Seguridad social en América Latina" em Toledo, Enrique de la Garza (coord.) *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. México: Colegio de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Fondo de Cultura Económica.

González-Rossetti, Alejandra (2005) "La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina". *Serie Estudios y Perspectivas*, n.58. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

Gómez Sánchez, Irey (2000) "Política social y ajuste económico en Venezuela". Trabalho apresentado no V Congresso Internacional do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad) sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Santo Domingo, de 24 a 27 de outubro de 2000.

Gray-Molina, George; Pérez de Rada, Ernesto; Yañez, Ernesto (1999) "La economía política de reformas institucionales en Bolivia". *Latin American Research Network Red de Centros de Investigación, Working paper R-350*. Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Hartlyn, Jonathan; Vanenzuela, Arturo (1994) "Democracy in Latin America since 1930" em Bethell, Leslie (ed.) *Cambridge History of Latin America*, v. 6. Cambridge: Cambridge University Press.

Hidalgo, Manuel (2006) "Chávez a votación: Venezuela ante las elecciones del 3 de diciembre". Paper n. 120/2006. Real Instituto Elcano.

Hujo, Katja; Nitsch, Manfred; Mesa-Lago, Carmelo (ed.) (2004) *Públicos o privados?: los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas*. Caracas: Nueva Sociedad, 2004.

Hunter, Wendy; Power, Timothy (2007) "Recompensando Lula: Poder Executivo, política social e as eleições brasileiras de 2006" em Ranulfo Melo, Carlos; Alcántara Sáez, Manuel (org.) *A democracia brasileira: Balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Kaufman, Robert R.; Nelson, Joan N. (2004) *Crucial needs, weak incentives: Social sector reform, democratization and globalization in Latin America*. Woodrow Wilson Center Press: Washington DC; The Johns Hopkins University Press: Baltimore.

Karl, Terry Lynn (2003) "The vicious cycle of Inequality in Latin America" em Eckstein, S. E.; Wickham-Crowley, T. (eds.) *What Justice? Whose Justice? Fighting for Fairness in Latin America*. California: University of California Press.

Kay, Stephen J. (2003) "Privatizações inesperadas: política e reforma da previdência social no Cone Sul" em Vera Schattan P. (org.) *A reforma da previdência social na América Latina*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

Lacruz, Tito (2006) "Balance sociopolítico: Una ciudadanía social inacabada" em Maingon, Thais (coord.) *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

Lange, Matthew; Rueschemeyer, Dietrich (2005) *States and development: historical antecedents of stagnation and advance*. New York: Palgrave Macmillan.

Lanzaro, Jorge (2007) "Gobiernos de izquierda en América Latina: entre el populismo y la social-democracia". *Análise de Conjuntura OPSA*, n. 12.

Lowi, Theodore (1964) "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory". *World Politics*, v. 16, n. 4.

Lozano, Wilfredo (2005) "La izquierda latinoamericana en el poder: Interrogantes sobre un proceso en marcha". *Nueva Sociedad*, n. 197.

Madrid, Raúl (2003) "Política e economia nas privatizações da previdência na América Latina" em Coelho, Vera Schattan P. (org.) *A reforma da previdência social na América Latina*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

Maingon, Thais (2004) "Política social en Venezuela: 1999-2003". *Cuadernos del Cendes*, v. 21, n. 55.

Maingon, Thais (coord.) (2006) *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

Malloy, James M. (1991) "Statecraft, social policy and governance in Latin America". Working Paper n. 151. Kellogg Institute of International Studies, University of Notre Dame.

MDS (2007) *Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Bolsa Família e Assistência Social*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

Mesa-Lago, Carmelo; Müller, Katharina (2003) "Política e reforma da previdência na América Latina" em Coelho, Vera Schattan P. (org.) *A reforma da previdência social na América Latina*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

Molina, Carlos Gerardo (2003) "Modelo de protección para los pobres: alcance y limitaciones de um nuevo modelo de política social para la región". Papera presentado no 3º Congresso Internacional do Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad) sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Cidade do Panamá, de 28 a 31 de outubro.

Murilo de Carvalho, José (2007) "Os fundamentos da política e da sociedade brasileiras" em Avelar, Lúcia; Cintra, Antônio Octávio (org.) *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenaur-Stifung; São Paulo: Editora Unesp.

Nelson, Joan N. (2004) "The politics of health reform: Cross-national comparisons" em Kaufman, Robert R.; Nelson, Joan N. (eds) *Crucial needs, weak incentives: Social sector reform, democratization and globalization in Latin America*. Woodrow Wilson Center Press: Washington DC; The Johns Hopkins University Press: Baltimore.

Nickson, Andrew (2002) "Education reform in Latin America: Decentralisation or restructuring" em Abel, Christopher; Lewis, Colin M. (ed.) *Exclusion and engagement: Social policy in Latin America*. Londres: Institute for Latin American Studies.

Nicolau, Jairo; Peixoto, Vitor (2007) "Uma Disputa em Três Tempos: Uma Análise das Bases Municipais das Eleições Presidenciais de 2006". Trabalho apresentado na XXI Anpocs. Caxambu, Minas Gerais, de 22 a 26 de outubro de 2007.

O'Connor, J. (1973) *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St Martins Press.

O'Donnell, Guillermo (1987) "Transição democrática e políticas sociais". *Revista de Administração Pública*, v. 21, n. 4.

Olson, Mancur (1971) *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press.

Palma, Julieta; Urzúa, Raúl (2005) "Anti-poverty Policies and Citizenry: the Chile Solidario Experience". *Policy papers n.12*. Paris: Unesco.

Penfold-Becerra, Michael (2007) "Clientelism and social funds: Evidence from Chávez's Misiones". *Latin American Politics and Society*. v. 49, n. 4.

Pierson, Paul (1993) "When effect becomes cause: policy feedback and political change". *World Politics*, v. 45, n. 4.

Piven, Frances Fox; Cloward, Richard A. (1971) *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*. New York: Pantheon Books.

Repetto, Fabián; Filgueira, Fernando; Papadopoulos, Jorge (2006) "La política de la política social latinoamericana. Análisis de algunos retos fundamentales y esbozo de sus escenarios sobresalientes". Documento final do forum organizado pelo Instituto Interamericano de Desarrollo Social. Banco Interamericano de Desarrollo Social. Washington.

Rodríguez, Francisco (2008) *An Empty Revolution: The Unfulfilled Promises of Hugo Chávez*. *Foreign Affairs*. v.87, n.2.

Santos, Wanderley Guilherme dos (1979) *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus.

_____ (1994) *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco.

Schamis, Hector E. (2005) *Re-forming the state: The politics of privatization in Latin America and Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Schiefelbein, Ernesto; Schiefelbein, Paulina (2002) "Paradoxes of Chilean educational reform, 1989-2000" em Abel, Christopher; Lewis, Colin M. (ed.) *Exclusion and engagement: Social policy in Latin America*. Londres: Institute for Latin American Studies.

Schwarzer, Helmut (2004), "La nueva reforma previsional de Brasil, 2003" em Katja Hujo, Manfred Nitsch e Carmelo Mesa-Lago (eds.) *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas*. Caracas: Nueva Sociedad.

Simões, Armando A. (2006) "Los programas de transferencia: una complementariedad posible y deseable" em Molina, Carlos Gerardo (ed.) *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo; México D.F.: Editorial Planeta.

Stein, Ernesto; Tommasi, Mariano; Echebarría, Koldo; Lora, Eduardo; Payne, Mark. (2006) *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America*. Cambridge: Harvard University Press; Inter-American Development Bank.

Stokes, Susan C. (2001) *Mandates and Democracy: Neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

El Universal (2006) "Gasto social en manos de muchos: la ausencia de un órgano rector para las misiones impide la fiscalización". 26/11/2006.

Venezuela (2004) *Para comprender la Revolución Bolivariana*. Caracas: Ediciones de la Presidencia de la República.

Villa, Rafael (2005) "Venezuela: mudanças políticas na era Chávez". *Estudos avançados*, v. 19, n. 55.

Virtuoso, José (2006) "La política social desde los sectores populares de los barrios urbanos" em Maingon, Thais (coord) *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

Weyland, Kurt (2004) "Neoliberalism and democracy in Latin America: a mixed record". *Latin American Politics and Society*, v. 46, n. 1.

Williamson, John; Kuczynski, Pedro-Pablo (ed) (2004) *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva.

10. Anexos

Tabela 1

| Programa | País | Beneficiários | % PIB |
|---|-----------|---------------|-------|
| Bolsa Família (2003) | Brasil | 16% | 0,28 |
| Chile Solidário (2002) | Chile | 6,50% | 0,10 |
| Famílias em Ação (2001) | Colômbia | 4% | 0,30 |
| Programa de Provisão Familiar (1990) | Honduras | 4,70% | 0,02 |
| Programa de Avanço Mediante Saúde e Educação (2002) | Jamaica | 9,10% | 0,32 |
| Oportunidades (1997) | México | 25% | 0,32 |
| Mi Família (2000) | Nicarágua | 1,20% | 0,02 |

Fonte: Cepal, 2006

Brasil – Bolsa Família

Tabela 2

| Bolsa Família: Critérios de elegibilidade e benefícios | | |
|--|---|-----------|
| Renda mensal per capita | Membros de 0-15 anos ou gestantes e lactantes | Benefício |
| De R\$50 a R\$100 | 1 | R\$15 |
| | 2 | R\$30 |
| | 3 ou mais | R\$45 |
| Até R\$50 | -- | R\$50 |
| | 1 | R\$65 |
| | 2 | R\$80 |
| | 3 ou mais | R\$95 |

Simões, 2006

Tabela 3

| Bolsa Família: Resultados preliminares de avaliação | |
|---|---|
| Educação – Presença escolar | Estudantes não-beneficiários pobres têm 3,6 pontos percentuais (pp) de ausência escolar a mais, dado que chega a 7,1pp se considerado o Nordeste apenas. Entre os extremamente pobres, há diferença de 6.5pp entre as mulheres. |
| Educação – Progressão no sistema de ensino | Em comparação aos estudantes não cobertos pelo programa, os beneficiários têm 3,5pp a menos de aprovação. |
| Educação – Tempo dedicado ao estudo | Não há diferença significativa entre os grupos. |
| Saúde – Vacinação | Diferenças desfavoráveis para os beneficiários em relação às vacinas obrigatórias até os seis meses de idade. |
| Saúde – Gravidez | Mostra pequena de grávidas beneficiárias impossibilitou avaliação estatística. |
| Mercado de trabalho | Em comparação a população em condições semelhantes e não coberta pelo programa, os beneficiários pobres têm 2,6pp a mais de participação no mercado de trabalho. Os extremamente pobres têm 3,1pp a mais. |
| Consumo | Beneficiários têm nível de consumo maior, sendo a maior proporção deste destinada a alimentos. |

Fonte: MDS, 2007.

Chile – Chile Solidário

Tabela 4

| Chile Solidário: Variáveis utilizadas no cálculo da pontuação para concessão do benefício | | |
|---|--------------|---|
| Fator | Subfator | Variável |
| Habitação | Proteção | 1) Material utilizado para fabricação de muros externos |
| | | 2) Material utilizado no piso |
| | | 3) Material utilizado no teto |
| | Aglomeração | 4) Quantidade de pessoas que vivem no mesmo cômodo |
| | | 5) Disponibilidade de água |
| | Saneamento | 6) Sistema de eliminação de dejetos |
| | | 7) Disponibilidade de banheira/chuveiro |
| Educação | | 8) Escolaridade do chefe de família |
| Ocupação | | 9) Melhor categoria ocupacional do casal |
| Renda e patrimônio | Renda | 10) Renda familiar per capita |
| | Patrimônio | 11) Condição de uso do patrimônio |
| | Equipamentos | 12) Posse de refrigerador |
| 13) Posse de aquecedor | | |

Fonte: Palma e Urzúa, 2005.

Tabela 5

| Chile Solidário: Condições do emprego do chefe de família | | |
|---|-----------------|---------------|
| | Chile Solidário | Total do país |
| Formal | 28,3% | 62,8% |
| Informal | 71,7% | 37,2% |

Fonte: Chile, 2006.

Tabela 6

| Chile Solidário: Anos de escolaridade dos beneficiários | | |
|---|-----------------|---------------|
| | Chile Solidário | Total do país |
| Homem | 4,2 | 9,8 |
| Mulher | 5,3 | 9,0 |
| Total | 4,6 | 9,6 |

Fonte: Chile, 2006.

Tabela 7

| Chile Solidário: Analfabetismo do chefe de família | | |
|--|-----------------|---------------|
| | Chile Solidário | Total do país |
| Homem | 31,7% | 4,3% |
| Mulher | 32,3% | 6,5% |
| Total | 31,9% | 4,9% |

Fonte: Chile, 2006.

Tabela 8

| Chile Solidário: Contribuintes do sistema de pensões | | |
|--|-----------------|---------------|
| | Chile Solidário | Total do país |
| Contribui | 19,1% | 65,1% |
| Não contribui | 80,7% | 34,8% |
| Sem informações | 0,2% | 0,1% |

Fonte: Chile, 2006.

Tabela 9

| Chile Solidário: Favorecimento de famílias cujo chefe de família seja mulher | | |
|--|-----------------|---------------|
| | Chile Solidário | Total do país |
| Homem | 60,1% | 72,7% |
| Mulher | 39,9% | 27,3% |

Fonte: Chile, 2006.

Publicações Anteriores

Por que protestam? Uma nova sociedade no horizonte sul-americano
Marcelo Coutinho, Pedro David Mireles e Ana Carolina Delgado

Padrões Regulatórios e Segurança Jurídica na América do Sul: uma análise do
setor de energia elétrica
Verônica Cruz

Raio X da Integração Regional
Marcelo Coutinho, Andrea Ribeiro Hoffmann e Regina Kfuri