

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS- IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL - SER
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL - PPGPS**

Luz Adriana Díaz Mateus

**A política de geração de renda e o combate à pobreza na Colômbia:
Precarização e individualização de responsabilidades**

Brasília

2016

LUZ ADRIANA DÍAZ MATEUS

**A política de geração de renda e o combate à pobreza na Colômbia:
Precarização e individualização de responsabilidades**

Dissertação de Mestrado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (UNB), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social.

Orientadora: Profa. Dra. Rosa Helena Stein

**Brasília
2016**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Díaz , Luz Adriana

Dp A política de geração de renda e o combate à pobreza
na Colômbia: Precarização e individualização de
responsabilidades / Luz Adriana Díaz ; orientador
Rosa Helena Stein. -- Brasília, 2016.

104 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Política
Social) -- Universidade de Brasília, 2016.

1. Política social . 2. -Pobreza . 3.
Individualização . 4. Precarização. I. Stein, Rosa
Helena, orient. II. Título.

Nome: DIAZ, Luz Adriana.

**Título: A política de geração de renda e o combate à pobreza na Colômbia:
Precarização e individualização de responsabilidades**

Dissertação de Mestrado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (UNB), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr^a Rosa Helena Stein (PPGPS/SER/IH/UnB) - Orientadora

Prof.^a. Dr^a. Sandra Oliveira Teixeira (PPGPS/UnB) – Titular

Prof.^a Dr^a Maisa Miralva da Silva (PPGSER/PUC-GO) – Titular

Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador (PPGPS/UnB) – Suplente

AGRADECIMENTOS

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo apoio e financiamento dos estudos que possibilitaram a realização do curso de mestrado e da presente pesquisa.

A minha orientadora professora Rosa Helena Stein, pela compreensão e apoio no âmbito acadêmico e pessoal.

A Janaiky Almeida e Daniela Neves pelo apoio irrestrito e acolhimento, fundamentais para conclusão deste projeto.

A professora Ivanette Boschetti e ao professor Evilasio Salvador por participarem da Banca de qualificação do projeto de dissertação e, por suas valiosas contribuições. Igualmente, às Professoras Sandra de Oliveira Teixeira e Maisa Miralva da Silva pela disponibilidade em comporem a Banca de defesa.

Aos professores e funcionários do Programa de Pós-graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, em particular, à Secretária do Programa, senhora Domingas Teixeira Carneiro.

Embora a liberdade pessoal e individual no mercado seja garantida, cada indivíduo é julgado responsável por suas próprias ações e por seu próprio bem-estar, do mesmo modo como deve responder por eles. Esse princípio é aplicado aos domínios do bem-estar social, da educação, da assistência à saúde e até aos regimes previdenciários [...] o sucesso e o fracasso individuais são interpretados em termos de virtudes empreendedoras ou de falhas pessoais [...] em vez de atribuídos a alguma propriedade sistêmica (como as exclusões de classe que se costumam atribuir ao capitalismo).

David Harvey

RESUMO

DIAZ, L.A. **A política de geração de renda e o combate à pobreza na Colômbia: Precarização e individualização de responsabilidades.** 2016. 104 f. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

O presente estudo realiza análise da Política de geração de renda instituída na Colômbia, a partir da mudança da política social, de perspectiva assistencial então existente, para a política social no marco da promoção social. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento 2006-2010 e 2010-2014 constituem a mais significativa fonte de informação sobre os elementos que possibilitam compreender a lógica institucional que dá origem às diretrizes da referida Política de geração de renda para população em pobreza extrema e deslocamento forçado, contida no “CONPES 3616”, de 2009. Neste documento, a inserção produtiva é considerada a estratégia mais acertada para a geração de renda, sendo os beneficiários reconhecidos por seu “potencial produtivo”, o qual deve ser explorado para garantir a inserção no mercado. Identifica-se a tendência liberal nos postulados desta política, ao responsabilizar o pobre por sua situação de precariedade e, por desenvolver a sua própria iniciativa para superar a pobreza. À individualização e responsabilização soma-se, como consequência, a tendência à informalidade nas atividades produtivas desenvolvidas pelos beneficiários dos programas de geração de renda e, portanto, reproduz-se a precariedade laboral com que já convive a população em situação de pobreza e pobreza extrema. A “ajuda” institucional cumpre seu papel dinamizador do “potencial produtivo”, onde o Estado é o agente intermediador para lograr a transição do cidadão pobre à sua autonomia econômica e renda estável, podendo garantir a satisfação de suas necessidades e prescindir da tutela do Estado. A pesquisa aborda o enfoque qualitativo e a metodologia de estudo de caso. A principal técnica de coleta de dados, apoiou-se na revisão documental, mediante a pesquisa de dados disponíveis nos sites oficiais das entidades públicas encarregadas da execução, planejamento ou avaliação da Política de geração de renda, particularmente o *Departamento de Prosperidad Social e Consejo Nacional de Política económica e social* CONPES.

Palavras chaves: Política social - Pobreza – Individualização – Precarização

ABSTRACT

DIAZ, L.A. **The policy to generate income and combat poverty in Colombia: deterioration in the quality of Jobs and accountability for overcoming poverty.** 2016. 104 f. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

This study shows the analysis of the Statement of income generation established in Colombia with the change of social welfare policy social policy within the framework of social promotion. The National Development Plans 2006-2010 and 2010-2014 provide most of the elements to understand the institutional logic of the rise to the lineaments of income generation policy for the population in extreme poverty and forced displacement contained in CONPES 3616 2009. The productive inclusion is considered the most appropriate strategy to generate income, and those with beneficiaries of the "productive potential" that must be explored to ensure the inclusion in the market. It shows the liberal trend in the postulates of this policy in order to focus on the poor as responsible for their situation of precariousness and develop their own initiative to overcome poverty. In the individualization and accountability added up as a result of the trend toward informality in productive activities developed by beneficiaries of income generation programs and therefore, reproduce the job insecurity that is already own of the population in poverty and extreme poverty. Institutional aid fulfills its dynamic task of "productive potential", where the state is the intermediary agent to achieve the transition from poor to economic autonomy and stable income. With that the poor can ensure the satisfaction of their needs and do without state supervision. The research project will address the qualitative approach and case study methodology. The main data collection technique was the desk review through research data available on the official websites of responsible public with enforcement, planning or assessment of Statement of income generation, particularly the Department of Social Prosperity and Advice National de economic and social policy CONPES. Also, query normativity regarding the issue at hand.

Key words: Policy - Poverty – Individualization - Accountability

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - América Latina: pessoas em situação de pobreza e indigência 2012-2013 (%)	55
Tabela 2 - América Latina: pessoas em situação de pobreza e indigência 2005-2012 (%)	58
Tabela 3 – Colômbia - Indicadores de pobreza e pobreza extrema 2014	63
Tabela 4 – Colômbia - Incidência da pobreza e pobreza extrema segundo perfil de chefe da moradia 2014.....	64
Tabela 5 – Colômbia - Moradias com privação por variável. Total nacional 2014 (%)	66
Tabela 6 – Colômbia - Moradias com privação por variável. Total urbano e rural 2014 (%)	67

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Aumento na cobertura da proteção social em América Latina e Caribe (2000 – 2012)	56
Gráfico 2 – América Latina e Caribe (21 países): evolução e participação do gasto público social no PIB e gasto público total, 1990-1991 a 2012-2013 (%).....	57
Gráfico 3 - América Latina: parâmetros do cociente de probabilidades da pobreza 1999 - 2011.....	68
Gráfico 4 – Estrutura do Sistema de Proteção Social na Colômbia.....	73

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Correntes teóricas para interpretar a origem do Estado de Bem-estar..	37
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS¹

ACCI	Agencia Colombiana de Cooperación Internacional
ACCION SOCIAL	Agencia Presidencial de Acción Social
ANSPE	Agencia para Superación de la Pobreza Extrema
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CLACSO	Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais
COLCIENCIAS	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnologia e Innovación
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica e Social
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CNP	Consejo Nacional de Planeación
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidade social
ERP	Estratégias de Redução da pobreza
FIP	Fondo de Inversión para la Paz
FMI	Fundo Monetário Internacional
OMC	Organismos Multilaterais de Crédito
PDP	Programas dirigidos à pobreza
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNR	Plan Nacional de Rehabilitación
PTC	Programas de transferência de renda condicionada
RAS	Red de Apoyo Social
RSS	Red de Solidaridad Social
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas

¹ Órgãos, Setores, Planos, Programas colombianos foram mantidas em sua denominação original (em espanhol)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

CAPITULO 1 - CONSTITUIÇÃO DAS RELAÇÕES SOCIAIS NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA	19
1.1 A LIBERDADE E A IGUALDADE: PRESSUPOSTOS LIBERAIS DO CAPITALISMO	19
1.2 A QUESTÃO SOCIAL E PRIMEIRAS INICIATIVAS DE PROTEÇÃO SOCIAL.....	26
CAPITULO 2 - A PROTEÇÃO SOCIAL NA SOCIEDADE CAPITALISTA	34
2.1 A ORIGEM DOS ESTADOS DE BEM-ESTAR.....	34
2.2 AS POLÍTICAS SOCIAIS: SURGIMENTO, GENERALIZAÇÃO E CONTRADIÇÕES.	40
2.3 NEOLIBERALISMO E A ATUALIZAÇÃO DO ESTADO MÍNIMO.....	43
2.3.1 Ideologia neoliberal e questão social	47
CAPITULO 3 – PARTICULARIDADES DO CONTEXTO NA AMÉRICA LATINA E COLÔMBIA	53
3.1 DESIGUALDADE DE RENDA.....	53
3.2. COBERTURA E GASTO SOCIAL NA REGIÃO.....	55
3.3 BRECHAS DE BEM-ESTAR E MODELOS DE PROTECAO SOCIAL.....	59
3.4 POBREZA MONETÁRIA E MULTIDIMENSIONAL NA COLÔMBIA.....	62
CAPITULO 4 – A POLÍTICA DE GERAÇÃO DE RENDA DA COLÔMBIA (2006 - 2014) ...	69
4.1 DIRETRIZES DA POLÍTICA.....	69
4.1.1 PND 2006-2010 e 2010-2014: a configuração da promoção social com vistas à superação da pobreza	69
4.1.2 O CONPES 3616 de 2009: diretrizes da política de geração de renda para população em pobreza extrema e deslocamento forçado.....	76
4.2 ANTECEDENTE E ATUAL ARCABOUÇO INSTITUCIONAL.....	83
4.3 PROGRAMAS E PROJETOS PARA GERAÇÃO DE RENDA.....	86
CONSIDERAÇÕES FINAIS	95
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	97

INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como interesse acadêmico os estudos sobre a proteção social, em especial, aqueles que possibilitam a compreensão da situação de muitas famílias e indivíduos que buscando superar sua situação de pobreza, concorrem por ajuda econômica do Estado ou das organizações não governamentais de caráter nacional e internacional, para inserir-se em iniciativas produtivas que resultem no sucesso econômico necessário para atender suas necessidades. Famílias e indivíduos buscam permanentemente a ajuda institucional para amenizar suas carências econômicas e sociais, contudo, tais projetos de inserção produtiva não conseguem cumprir os objetivos propostos, relativos à criação de micro empreendimentos, com capacidade de gerar renda estável, satisfação de necessidades básicas, participação no crescimento econômico nacional, entre muitos outros objetivos apropriados pelos discursos institucionais. A inserção produtiva ou socioeconômica como é denominada, termina sendo marginal e precária.

A relação da autora, com o presente objeto de estudo teve início no ano 2009, quando da realização da pesquisa “Relación entre ingresos económicos y satisfacción de necesidades básicas: caso de familias vulnerables vinculadas a proyectos productivos en el municipio de Villavicencio”, para obtenção do título de especialista em “Planeación, Gestión y Control del Desarrollo Social”, na Universidade de La Salle, Bogotá, Colômbia, em 2010. Nessa ocasião, amostra usada para os estudos de caso foi selecionada com famílias pobres participantes de projetos de inserção produtiva e em situação de vulnerabilidade pela condição de deslocamento forçado², em decorrência do conflito político–militar na Colômbia. Foram visibilizados nos resultados do referido estudo, os fatores que influenciam na

² A lei 387 de 1997 define como “deslocado”, a pessoa que forçadamente foi obrigada a migrar dentro do território nacional abandonando seu lugar de moradia e suas atividades econômicas habituais devido a que sua vida, integridade física, sua seguridade ou liberdade pessoal tem sido vulnerabilizados ou encontram-se ameaçados por ocasião do conflito armado interno, distúrbios internos, violência generalizada, infrações ao Direito Internacional Humanitário ou qualquer outra situação derivada das anteriores (COLOMBIA, 1997).

geração de renda das famílias participantes destes projetos e as necessidades básicas que essas famílias manifestam como capazes de serem atendidas, com a maior renda que pode ser gerada. Concluiu-se, à época, que a estabilidade de suas iniciativas produtivas, é mantida, principalmente, enquanto recebem o apoio econômico ou logístico proveniente da ajuda institucional ou das ajudas informais provenientes da família, vizinhos e amigos, as quais são determinantes na execução dos projetos. A satisfação de necessidades básicas cotidianas, como alimentação e moradia é subsidiada temporalmente pela renda proveniente das iniciativas produtivas desenvolvidas, e, contudo, a magnitude das carências faz com que os participantes dos projetos reconheçam como necessária a provisão de bens e serviços sociais por parte do Estado (educação primária e secundária gratuita, subsídios econômicos, restaurantes comunitários). A renda gerada na execução dos projetos produtivos não se mantém estável, as iniciativas produtivas não conseguem inserir-se nos mercados locais e a situação de pobreza se mantém incólume (DIAZ, 2013).

A proposta de inserção produtiva desenvolve-se, apoiada na ideia do empreendedorismo e da iniciativa pessoal, em cujos requisitos, se encontram o caminho para sair da pobreza. Daí se encobre a precariedade das condições nas quais as famílias empreendem suas ideias de empresa, condenadas ao fracasso, pelas condições estruturais de acesso aos meios de produção.

Tomando como ponto de partida a proximidade com os resultados da pesquisa citada, surgiu a motivação por aprofundar a análise sobre a estratégia de inserção produtiva utilizada pelo Governo Colombiano, para fazer frente às situações de extrema pobreza. Assim a pesquisa desenvolvida no marco desta dissertação de mestrado, aborda sobre o posicionamento e o discurso institucional do governo colombiano para priorizar as medidas com vistas à superação da pobreza mediante práticas geradoras de renda. Para isso, busca-se identificar as principais diretrizes implementadas no âmbito da política de geração de renda, os antecedentes e a estrutura que viabiliza dita política, assim como os programas e projetos por ela executados. Desta forma, constitui unidade de análise, do presente trabalho, a política de geração de renda da Colômbia a partir de dois documentos principais, os

Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND)³ para o período presidencial 2006-2010 e 2010–2014 e o documento do *Consejo Nacional de Política Económica e Social* (CONPES) 3616⁴.

O PND 2006-2010 marca o trânsito da concepção da proteção social como assistência, entendida pela perspectiva assistencialista, à proteção social como promoção e, explicita a necessidade de mudar a relação de dependência dos pobres em relação à ajuda estatal, constituindo-se em um princípio da inserção produtiva para geração de renda. Por sua parte, o CONPES 3616 estabelece o marco de referência para desenvolver o objetivo principal na geração de renda, o qual tem como horizonte, desenvolver e incrementar o potencial produtivo da população em pobreza extrema e deslocamento forçado, incrementando capacidades e oportunidades para aceder e acumular bens e alcançar a estabilidade socioeconômica no mediano e longo prazo (COLOMBIA, DNP, 2009, p. 2). Tanto o PND como o CONPES 3616 significam um avanço na priorização da atenção das populações em situações de pobreza, ainda que, não signifiquem a superação da situação de precariedade.

Para efeitos desta análise, realiza-se algumas considerações sobre o programa de geração de renda *Mujeres ahorradoras en acción*, complemento do programa de transferência condicionada *Mas familias en acción*. Seu objetivo consiste em brindar às beneficiárias do PTC, oportunidades de desenvolver iniciativas produtivas para geração de renda. O programa é um dos mais abrangentes quanto às estratégias utilizadas, pois, objetiva o estímulo à poupança por parte das mulheres, a sua bancarização, o acesso a microcréditos, a micro seguros, a empreendimentos produtivos, a educação financeira e promoção de organizações comunitárias. Entre os principais logros do programa, anunciado pelo governo colombiano, encontra-se a associatividade, a formação nos temas financeiros, as atividades produtivas desenvolvidas sob o impulso do programa e, ressalta-se particularmente, o que o

³ O documento serve para prover as diretrizes estratégicas das políticas públicas formuladas pelo presidente da República com sua equipe de governo. A elaboração, socialização, avaliação e seguimento é responsabilidade do Departamento Nacional de Planeación (DNP).

⁴ O CONPES, criado pela Lei 19, de 1958, é a autoridade máxima de planejamento nacional da Colômbia. Cumpre tarefas de assessoramento para o Governo nacional em todos os aspectos relacionados com o desenvolvimento econômico e social. A Secretaria Executiva do referido Conselho, é implementada pelo Departamento Nacional de Planejamento (DNP), o qual tem o papel de coordenar e apresentar todos os documentos sujeitos de aprovação pelo CONPES. A entidade está submetida à direção do Presidente da República, e sua composição se dá, com membros permanentes, não permanentes, convidados e outros assistentes, sendo os membros permanentes e, com direito a voz e voto, os Ministros, o Diretor do DNP, o Diretor do Departamento Administrativo da Presidência da República e o Diretor do Departamento Administrativo de Ciência, Tecnologia e Inovação (COLCIENCIAS).

projeto denomina, câmbio de atitude das mulheres, a respeito de suas práticas de poupança e potencial produtivo (ACCION SOCIAL, 2009).

No presente estudo se entende que os programas e projetos de inclusão produtiva para geração de renda se inscrevem sob a lógica liberal, buscando desenvolver estratégias que permitam a redução da proteção social por parte do Estado e, por tanto, a diminuição da dependência dos indivíduos desta atuação e, sua inclusão no contexto social, político e econômico que permita gerar uma renda autônoma. Esta inclusão exige do indivíduo um comportamento estabelecido de acordo com os padrões do mundo capitalista, que demanda o esforço pessoal para encontrar cada um o seu status no mundo social e o sucesso no mundo econômico. Entende-se desde essa lógica, que os hábitos, costumes e personalidade, constituem fatores associados às causas da pobreza.

A estratégia da atual modelo de bem-estar liberal encontra-se na promoção das políticas do *workfare*, caracterizadas por se deslocar da concepção dos direitos sociais como fundamento da ação Estatal, em favor das obrigações que devem cumprir os beneficiários, como a obrigatoriedade de empregar-se, ou buscar emprego, para receberem alguma prestação social, ou seja, o seu bem-estar deve ser assegurado pelo trabalho. Esse modelo ganha relevância por volta dos anos 90, em especial, nos Estados Unidos e Reino Unido, a partir de reformas com vistas à primazia do emprego, às condicionalidades para recebimento da ajuda estatal, que deixam de ser um direito, sanções por tempo de permanência no programa, acompanhado de incentivos econômicos, no caso das famílias trabalhadoras de baixa renda e, com filhos sob seus cuidados, e o aumento do salário mínimo por hora de trabalho (MORENO, 2008, p. 145). O modelo liberal do *workfare* constitui o referente das políticas ativas de trabalho na América Latina. Desta lógica do esforço pessoal derivam os condicionamentos associados aos programas de assistência social, incluídos a transferência de renda condicionada e os programas de geração de renda que abarcam a inserção produtiva como sua diretriz principal.

Este modelo liberal responde pela maior parte das premissas que consideram o indivíduo como responsável por seu próprio destino. O pensamento liberal inglês caracteriza-se por considerar a liberdade individual como fonte do bem-estar pessoal e da felicidade. Nessa perspectiva, a ajuda aos pobres, por meio da esmola, é considerada perniciosa porque não permite incrementar a sua felicidade. A liberdade

implica também assumir a responsabilidade sobre os próprios atos, pois derivam exclusivamente das decisões pessoais (MORELL, 2002). Além disso, o liberalismo segue os supostos de Spencer, no sentido de entender as relações sociais no que se conhece como darwinismo social, no qual o progresso é o resultado de uma “luta entre os seres humanos” que induz uma seleção entre os mais fortes, tal como acontecia na natureza. Desde esta ótica a proteção social não teria sentido, a não ser que fosse uma ajuda para auto ajudar-se.

[...] Não haveria por que criar Sistemas de Proteção Social aos pobres, nem mesmo no âmbito das instituições privadas, pois tal atitude impediria o processo de adaptação social por meio do qual os indivíduos adquiririam a necessária capacidade para participar de um mundo mais diferenciado e complexo. Portanto, só havia um tipo de assistência que Spencer admitia: a que ajudasse o pobre a se auto ajudar; ou, de acordo com o popular provérbio chinês: “Em vez de se dar o peixe ao pobre, deve-se dar-lhe a vara de pescar e ensiná-lo a pescar”. (PEREIRA, 2011, p, 107).

Daí a premissa fundamental do liberalismo que apregoa a diminuição da tutela do Estado nos casos da proteção social, em particular em relação à pobreza, em contradição com a necessária intervenção para garantir as condições ótimas do capitalismo no livre mercado. Em resumo, Behring e Boschetti (2011, p. 61-62) destacam oito (8) elementos essenciais do liberalismo, para, como afirmam as autoras, compreender a reduzida intervenção estatal: Predomínio do individualismo, ideia de que o bem-estar individual maximiza o bem-estar coletivo, predomínio da liberdade e competitividade, naturalização da miséria, predomínio da lei da necessidade (teses malthusianas), manutenção de um Estado mínimo, concepção das políticas sociais como estímulo do ócio e o desperdício, e como paliativo da situação de pobreza.

A teoria de conhecimento assumida neste estudo interpreta a realidade desde a perspectiva dialética que, em palavras de Pereira (2011) implica considerar as relações antagônicas e recíprocas entre capital e trabalho; Estado e sociedade e princípios de liberdade e igualdade. Desde esta ótica o que se pretende problematizar neste texto é a contradição entre o discurso institucional que diz promover o desenvolvimento social e humano e a lógica utilizada no âmbito das

políticas sociais que reproduzam condições de pobreza igual às quais se pretende modificar.

A base deste estudo parte da compreensão sobre a complexidade da superação da pobreza, não só por aquela interpretação das multicausalidades de sua origem, mas, principalmente, pelas contradições inerentes ao modo de produção capitalista, onde preponderam as necessidades do capital sobre as necessidades humanas.

No caso da Colômbia, os projetos de inserção produtiva se encontram planteados dentro da política de geração de renda, aprovada no ano 2009 no CONPES 3616. O documento CONPES 3616 configurou-se como documento chave para análise da política de geração de renda, pois permite apreender a lógica institucional prevista na sua fundamentação e estrutura, bem como na execução dos projetos de inserção produtiva para geração de renda. Assim, os programas de geração de renda e, especificamente, a estratégia de inserção produtiva, constituem o objeto de pesquisa da presente dissertação de modo a responder à questão orientadora deste trabalho que consiste em contestar à pergunta sobre: quais são as orientações teóricas utilizadas pelo governo colombiano que fundamentam a Política de geração de renda para superação da pobreza? O estudo parte de quatro pressupostos: 1) Em geral, os projetos de inserção produtiva entendem a pobreza somente como ausência de renda 2) Os programas buscam inserir os participantes na lógica do mercado, dissociados da sua realidade 3) É atribuída às participantes do projeto a responsabilidade pela sua situação de pobreza 4) Reproduz-se a informalidade econômica e social dos contextos de pobreza.

O objetivo geral consiste em identificar as perspectivas orientadoras das formulações da política de geração de renda da Colômbia e as ações efetivamente por ela implementadas, voltadas à população em situação de pobreza extrema e deslocamento forçado. Nesse sentido, os objetivos específicos, consistem em:

- Descrever as principais diretrizes da política de geração de renda colombiana.
- Conhecer os antecedentes e a estrutura institucional que viabilizam e concretizam a Política de geração de renda na Colômbia.
- Identificar os programas e projetos que compõem a política referida.

O estudo é de natureza exploratória e qualitativa. A unidade de análise são os documentos institucionais do governo que direcionam a política de geração de renda. A principal técnica de recolecção de informação utilizada, foi a pesquisa documental, a partir de documentos governamentais registrados em arquivos públicos, particularmente, na página web do *Departamento para la Prosperidade social* (DPS).

A presente dissertação está dividida em quatro capítulos. No capítulo 1, foram destacados os eixos históricos que marcam a origem das relações sociais capitalistas, buscando-se problematizar as referências sobre a constituição da liberdade e igualdade como direitos da sociedade burguesa, o papel do Estado no desenvolvimento das forças produtivas, a origem da questão social, a experiência da política social na sociedade pré-capitalista e as ideias liberais sobre a pobreza que prevaleceram no século XIX. No capítulo 2, aborda-se sobre a origem dos Estados de bem-estar, as políticas sociais na sociedade capitalista e as principais concepções do neoliberalismo que impactam sobre a proteção social. No capítulo 3, são destacadas particularidades do contexto Latino-americano e colombiano . Por último, o capítulo 4, dedica-se aos resultados obtidos na análise da política de geração de renda da Colômbia, que recaem em três categorias indutivas, a saber: responsabilização, individualização e precarização da inserção laboral e da pretendida geração de renda. Ao final, as considerações que refletem as principais conclusões desta pesquisa.

CAPITULO 1 - CONSTITUIÇÃO DAS RELAÇÕES SOCIAIS NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA

O presente capítulo pretende demonstrar a construção das relações sociais na sociedade capitalista, onde predomina a relação contraditória entre capital e trabalho e, por tanto, onde se contrasta uma classe social proprietária dos meios de produção e endinheirada, e uma classe social trabalhadora pauperizada. O percurso histórico destas relações sociais mostra como a atual organização social capitalista se constitui e institui, sob a expropriação violenta das terras dos camponeses e a criação do trabalho livre disposto para a venda nas condições mais precárias, logrando um processo de naturalização e despolitização das relações capital-trabalho e logrando encobrir a exploração da força de trabalho e a privatização dos meios de produção.

Desse modo, mostra-se a pobreza, longe destes processos de acumulação capitalista, e recaindo, principalmente no indivíduo, a responsabilidade pelas condições de exclusão social e econômica. As ideias do liberalismo cumprem um papel funcional na tarefa de manter as relações sociais do modo de produção mostrando a liberdade individual como fonte do bem-estar. Estas premissas encontram-se presentes nas concepções de pobreza utilizadas pelos programas de inclusão produtiva gerando a individualização e responsabilização dos indivíduos por sua situação de pobreza.

O desemprego deixa de ser considerado como decorrente de uma questão estrutural, criado pelo pauperização própria do modo de produção capitalista, para converter-se em uma consequência da falta de iniciativa pessoal no sentido de desenvolver e concretizar ideias empreendedoras que deveriam superar todos os obstáculos do contexto para criar riqueza individual e para as nações.

1.1 A LIBERDADE E A IGUALDADE: PRESSUPOSTOS LIBERAIS DO CAPITALISMO

A história do capitalismo fundamenta-se nas premissas liberais da liberdade e igualdade, com a finalidade de manter as relações sociais atreladas ao modo de produção. Estes dois princípios permitiram o desenvolvimento dos direitos políticos e

sociais sem que, com isso, ocorresse uma confrontação entre as classes sociais ou colocasse em risco a propriedade privada dos meios de produção.

Igualdade e liberdade são geralmente apresentadas como garantias e expectativas para o indivíduo manter seus direitos como cidadão na sociedade. No entanto, a ideia de cidadãos livres e iguais está longe de representar uma vantagem, sendo considerada uma dissociação entre a identidade e o status social, o que facilita a coexistência da desigualdade de classe.

A dissociação da identidade tem se dado numa separação da esfera política, econômica e social (WOOD, 2011), já que se precisava mudar a identidade do modo de produção feudal, no qual o status do indivíduo determinava suas possibilidades políticas, econômicas e seus relacionamentos sociais, e passar ao modo de produção capitalista, onde não mais o status do indivíduo determinaria suas condições ou relacionamentos. Ao contrário, é posta a ideia de que tudo o que se faz ou se é nesta sociedade, é produto das capacidades e esforço pessoal. Tal ideia mascara a situação de exploração que é característica do modo de produção capitalista e central na obtenção de lucro e na sustentação do mesmo.

Assim no capitalismo, a esfera econômica é colocada de forma dissociada dos outros aspectos da vida das pessoas, mostrando-se as relações capital-trabalho como despolitizadas e desprovidas dos seus verdadeiros interesses e contradições. Wood (2011) sinaliza, retomando Marx, que o modo de produção não é um fenômeno exclusivamente econômico, ao contrário, configura também um fenômeno social, criado para manter o controle da produção e sua apropriação. Especificamente a autora aponta que às vezes a economia política burguesa reconhece “que certas formas políticas ou jurídicas facilitam a produção”, contudo, “não as tratam como constituintes orgânicos de um sistema produtivo”, mas, como relações acidentais (WOOD, 2011, p. 29).

Vale salientar, que o modo de produção capitalista se estabelece baseado principalmente no modo econômico e social da produção do período feudal. Nas sociedades pré-capitalistas, o trabalho foi imposto nas diferentes formas de dívida, servidão, relações fiscais, impostos, corveia e outros. No entanto, no crescimento da sociedade capitalista o trabalho é legitimado na forma de trabalho livre, onde nenhuma das referidas imposições aparentes tem predominância. Entre o senhor e o vassalo existiu mais uma relação de dependência pessoal do que uma relação

jurídica. O senhor feudal aceita e acolhe a proteção do vassalo e, recebe, por isto, certa lealdade pessoal, mas também uma consideração econômica. Deve-se distinguir que durante o feudalismo a relação entre o senhor e o vassalo não era uma relação de escravidão, o que havia era uma relação de dependência da qual se destina a liberar-se a nova classe burguesa. Aquela independência procurada pela burguesia era necessária para garantir que a produção não fosse para as mãos do senhor feudal, mas que pudesse ser comercializada livremente (DOMINGUEZ, 2008).

Outro aspecto fundamental neste processo de transição do feudalismo foi a remoção do caráter comunitário da terra, no sentido de que o acesso a ela era dado por inserção familiar e mediação coletiva da aldeã, como sinaliza Dominguez (2008). A liberdade permite também remover esta condição e dar à terra um caráter privado, principalmente pelo processo de expulsão violenta dos camponeses. Assim, duas condições de identidade (vassalagem-posse da terra) são removidas para dar passo a um novo processo de produção. Durante a época feudal a economia era de subsistência sem produção de excedentes, só aquele destinado para o senhor. O acesso e posse da terra se davam por inserção familiar e mediação coletiva da aldeã (pasto, pântanos), e o mais importante, a sua diferença com o capitalismo é que o senhor feudal teve um relacionamento distante com o processo produtivo e os meios da produção, enfatiza o autor.

Daí a importância ideológica para o capitalismo, a separação entre a esfera privada e a esfera pública, que dissocia a posse da terra do status político, para deixar sem legitimidade a posse da terra pelo senhor feudal e remover a identidade comunal sobre a propriedade dos ativos de produção. Fica claro que a propriedade privada se constitui como o valor da nova sociedade capitalista e se libera a mão-de-obra disponível agora para o processo produtivo.

Nesse trânsito do modo de produção feudal, ao capitalismo, foi fundamental o reconhecimento dos direitos civis, políticos e sociais já que neles se revela a importância do aparato do Estado na configuração das novas relações sociais. Marshall (1967) mostra como esses três direitos, estritamente locais, estavam amalgamados no feudalismo e assim, o status determinava as possibilidades de posse da terra e participação na vida da sociedade. No capitalismo, quando se

desligam as instituições às quais se vinculavam estes direitos, “tornou-se possível para cada um seguir seu caminho próprio” (p.65).

Esta separação das esferas econômica, política e social foi gradativa e pode ser examinada no processo de reconhecimento dos direitos civis, políticos e sociais, tendo sempre como eixo central a ideia da liberdade. Marshall (1967) aponta que

O divórcio entre eles era tão completo que é possível, sem distorcer os fatos históricos, atribuir o período de formação da vida de cada um a um século diferente – os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX (MARSHALL, 1967, p. 66).

O percurso realizado pelo autor, sobre o reconhecimento dos diferentes direitos, permite visualizar o avanço das relações sociais capitalistas, iniciando pela propriedade privada, passando pela democracia de massas e finalizando com a proteção social. Todos estes, entendidos como bens extra econômicos que, segundo Mandel (1985), concedem direitos à sociedade enquanto não prejudicam a acumulação capitalista, ao contrário, reforçam a exploração da força de trabalho.

O direito civil básico constituído no setor econômico é o direito ao trabalho, sob a ideia de que “as restrições eram uma ofensa à liberdade do súdito e uma ameaça à prosperidade da nação” (MARSHALL, 1967, p. 67). Na proclamação da liberdade se estabeleceu a categoria do trabalho livre, negado pela tradição Elisabetana que, de um lado, “destinava certas ocupações a certas classes sociais e, de outro, por regulamentos locais, que reservavam emprego numa cidade aos habitantes da cidade” (MARSHALL, 1967, p. 67).

Referente aos direitos sociais, diz Marshall (1967, p. 70), que os mesmos têm sua origem a partir da participação nas comunidades locais e associações funcionais, substituída, progressivamente, pela legislação elisabetana, a Lei dos Pobres e regulamentação de salários, o que infringia o princípio individualista do contrato de trabalho livre. Contudo, Marshall chama atenção sobre a ambiguidade da referida legislação, que fez da Lei dos Pobres, algo mais do que um meio para remediar a pobreza e suprimir a vadiagem (p. 71), já que seu objetivo, como afirma, consistia em preservar a ordem social existente.

Como ressalta Pereira (2008), a intensificação do processo de industrialização, o desmantelamento do sistema de proteção social previsto para as sociedades pré-industriais, somada à escassez de alimentos, demandou a necessidade de novas

modalidades de política social. A mais significativa delas, em 1795, a Lei Speenhamland, ou sistema de abonos, consistia, de acordo com Polanyi (1980, p. 90), em “aditamento aos salários, de acordo com uma tabela que dependeria do preço do pão”, assegurando-se ao pobre uma renda mínima independente de seus proventos, mesmo quando empregado. Afirma o autor, que tal “inovação econômica e social, nada mais era do que o ‘direitos de viver’”, abolida em 1834. Para Pereira (2008) com a Speenhamland se instituiu a ideia do direito à proteção pública ao trabalhador e, não só ao incapaz, como passa a ocorrer a partir das reformas radicais da Lei dos Pobres, cuja política social assume características e influência liberal.

Assim, deve-se sinalizar que pela Lei de 1834, a *Poor Law* restringe a assistência aos incapazes para o trabalho, devido à idade e à doença e, por isso, eram assistidos socialmente. Para Marshal, este era o início do que seria a condenação dos mesmos, pois a *Poor Law*,

[...] tratava as reivindicações dos pobres não como uma parte integrante de seus direitos de cidadão, mas como uma alternativa deles – como reivindicações que poderiam ser atendidas somente se deixassem inteiramente de ser cidadãos. Pois os indigentes abriam mão, na prática, do direito civil da liberdade pessoal devido ao internamento na casa de trabalho, e eram obrigados por lei a abrir mão de quaisquer direitos políticos que possuísem (MARSHALL, 1967, p. 72).

Também, para Polanyi (1980, p. 93) a reforma da Lei dos Pobres, ao abolir o ‘direito de viver’ e a assistência externa, perpetrou “um ato mais impiedoso da reforma social”, jamais visto em toda a história moderna. Ao cidadão por excelência, como se refere Marshall (1967, p. 73), a proteção foi negada, partindo da concepção de que medidas coercitivas ferem o direito civil do contrato de trabalho livre. A proteção às mulheres e crianças, devia-se ao fato de não serem consideradas cidadãs e, para tal, deveriam desistir da proteção. É a partir do final do séc. XIX que um novo código tornar-se-á um dos pilares da construção dos direitos sociais, o capitalismo industrial.

É preciso sublinhar que o Estado é produtor de relações sociais capitalistas, também, por meio da legislação social: primeiro, como mediador entre a relação dos trabalhadores com o capital, resultando na expansão da proteção social por meio do

seguro social e, depois, como mediador da relação entre os trabalhadores pauperizados, desempregados, e o capital, pela proteção social, por meio de transferência de renda assistencial. A legislação social pode ser entendida como um bem extra econômico que precisa cumprir inicialmente uma função de contenção das inconformidades dos excluídos do sistema, como também, cumprir o papel de garantir o lucro do capital mediante os investimentos privados, como será visto mais a frente.

No que se refere aos direitos políticos, Marshall sinaliza que no século XIX é que os mesmos passam a ser formados como um produto dos direitos civis. Até então, os direitos políticos não se ligavam ao status de cidadania, pois esta não conferia direito, o que reconhecia, era uma capacidade. Somente no século XX, em 1918, é que o direito político se associa à cidadania, pois a “adoção do sufrágio universal transferiu a base dos direitos políticos do substrato econômico para o status pessoal” (p. 70), pois, até então, o voto era privilégio de uma classe econômica.

De acordo com Wood (2011) a imposição do modo de produção capitalista inclui o desenvolvimento da democracia liberal, que vem para conter o potencial do poder popular, e ordenar a forma de representação dos cidadãos, que, sem perder seus direitos, serão limitados a eles, assegurando as condições de privilégio da classe burguesa. A democracia representativa é uma configuração do novo poder da classe burguesa que precisa do poder político para manter sua posição como proprietária dos meios de produção, tendo agora o apoio eleitoral da multidão. Além disso, se reconheceu na democracia representativa uma renúncia do poder político e, portanto, a alienação dos trabalhadores livres.

O liberalismo e a democracia liberal têm essencialmente a mesma finalidade: operacionalmente fornecer bens que anulam a contradição do capital e mantém o poder econômico dissociado das outras esferas da vida das pessoas, o capital com seu funcionamento próprio não é afetado pelas condições políticas, jurídicas ou militares, mantendo o seu poder econômico, de apropriação, de exploração e distribuição, como ressalta Wood (2011). A este respeito a autora aponta,

O capitalismo tornou possível a redefinição de democracia e sua redução ao liberalismo. De um lado, passou a existir uma esfera política separada na qual a condição “extra econômica” – política,

jurídica ou militar – não tinha implicações diretas para o poder econômico, o poder de apropriação, de exploração e distribuição. De outro lado, passou a existir uma esfera econômica com suas próprias relações de poder que não dependiam de privilégio político nem jurídico. (WOOD, 2011, p. 201).

Por outro lado, a autora assinala que o verdadeiro objetivo da igualdade política formal é conseguir a coexistência entre a exploração econômica e a igualdade cívica. A posição de um cidadão no modo de produção capitalista já não é motivo de preocupação e muito menos uma ordem contraditória, é uma relação basicamente nula e sem efeito.

Em resumo, a liberdade e a igualdade são associadas pela ideologia liberal como qualidades próprias e inatas de cada indivíduo e, portanto, universais. No entanto, é também reconhecido que esses direitos mantêm uma relação estreita com o fortalecimento da sociedade burguesa e as condições sociais de reprodução do capital, particularmente na proteção da propriedade privada. Esta última relação é evidente no texto sobre a questão Judaica, onde Marx (2010) responde à pergunta sobre o que é liberdade, igualdade e adiciona outro bem extra econômico favorável à sociedade burguesa: a segurança.

Em suma, a liberdade, como afirma Marx (2010), é um direito que não tem como referência a vinculação com outros homens, mas sim, o direito do indivíduo limitado a si mesmo, equivalente ao direito à propriedade privada, a igualdade, refere-se à igualdade da liberdade, na forma ressaltada, e a segurança diz respeito à garantia de proteção, às pessoas, de seus direitos à propriedade. Estes constituem os três princípios da emancipação política e, tem em comum, o objetivo de promulgar a individualidade da sociedade burguesa e devido a isso, Marx só os reconhece como direitos desta sociedade. Para Marx, "a emancipação política é a redução do homem, por um lado, a membro da sociedade burguesa, a indivíduo egoísta independente, e, por outro, a *cidadão*, a pessoa moral" (MARX, 2010, p. 54). Marx, como analisa Boschetti (2016) chama atenção para os limites dessa emancipação na ordem capitalista, ou seja, o reconhecimento legal e prático do direito de cidadania, não liberta o homem das relações capitalistas, e não leva, à emancipação humana (p. 57). Assim, a concepção de cidadania apresentada por Marsahll, ainda que possibilite a melhoria das condições de vida, ela revela a incompatibilidade entre a igualdade substantiva requerida pela emancipação

humana, contrária, portanto, à concepção marshalliana, que considera possível a superação da desigualdade, pela cidadania. Para Marx (2010, p. 54) “a emancipação humana só estará plenamente realizada quando o homem individual real tiver recuperado para si o cidadão abstrato e se tornado ente genérico, na qualidade de homem individual na sua vida empírica”, implica, assim, uma mudança ao ser genérico e à organização da sua força própria como força social.

1.2 A QUESTÃO SOCIAL E PRIMEIRAS INICIATIVAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

O modo de produção capitalista está baseado, como já foi dito, numa dissociação da esfera econômica, social e política do indivíduo que permite mostrar as relações sociais capitalistas despolitizadas, longe das contradições que lhes são próprias, e ligadas somente ao processo econômico, como se fosse autônomo e sem antecedentes históricos. Assim, a questão social é uma categoria utilizada para denominar uma situação de pauperização da população, decorrente do processo de industrialização nas sociedades capitalistas do século XVIII, sendo substituída mais recentemente por outras denominações que permitam de novo, isolar as características reais das relações sociais no modo de produção capitalista, ou seja, contradição e exploração.

A discussão principal da questão social está no seu deslocamento em outras categorias que a despojam do seu sentido político. Pobreza, vulnerabilidade, exclusão social, são categorias que conseguem naturalizar e despolitizar a origem histórica da pauperização da classe trabalhadora. Significa isto que o embate político é, portanto, anulado. A derivação da questão social como assunto social é o resultado da mesma dissociação entre status e identidade, funcional à manutenção do modo de produção capitalista.

Netto (2001) assinala o rompimento dos vínculos entre economia e sociedade, onde se poderia encontrar os nexos entre desenvolvimento capitalista e pauperização, perdendo a questão social sua estrutura histórica e voltando à naturalização própria das relações sociais no modo de produção capitalista. Deste modo, a questão social passou a ser considerada por setores conservadores laicos, como uma manifestação de desigualdade, desemprego, fome, doenças, penúria e

desamparo frente à conjuntura econômica adversa, considerando-se, tais características, como “inelimináveis” da ordem social e, reduzidas a uma intervenção política limitada, de caráter reformista (p. 44).

Entende-se que a despolitização da questão social implica uma forma de tratamento que reproduz a ideia da naturalização da pobreza de modo que o objeto da mudança para superar a pobreza é o indivíduo. Certamente que esta postura explica as duas possíveis formas de abordagem da questão social na atualidade: assistência e repressão. A este respeito, Iamamoto (2001) assinala que,

A tendência de naturalizar a questão social é acompanhada da transformação de suas manifestações em objeto de programas assistenciais focalizados de “combate à pobreza” ou em expressões da violência dos pobres, cuja resposta é a segurança e a repressão oficiais (IAMAMOTO, 2001, p. 17).

Em estrito sentido, a questão social corresponde à criação da massa dos excluídos do sistema. Nas palavras de Iamamoto (2001) compreende-se a questão social como a “acumulação da miséria relativa à acumulação do capital” (p. 15). Este aspecto é importante de se mencionar tendo em conta que a origem da questão social encontra-se na necessidade da acumulação excessiva sob a apropriação do trabalho coletivo. Como sinaliza a autora,

A questão social diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho -, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos (IAMAMOTO, 2001, p.16-17).

Atribui-se ao processo de inserção dos avanços técnicos e científicos, a criação do aumento da produtividade do trabalho social em contraste com a diminuição no emprego da força viva, o que dá origem a essa massa de trabalhadores que foram violentamente despossuídos dos seus meios de produção e, portanto, da sua possibilidade de subsistência. Assim para o capital resultava e resulta mais útil, acelerar a produtividade do trabalho e a rotação do capital (IAMAMOTO, 2001), ainda que esse processo possa significar o empobrecimento de uma fração da

população. Desse modo a particularidade da questão social corresponde a uma precariedade que resulta de uma escassez produzida socialmente.

Frente às transformações ocorridas nos processos e nas relações de trabalho, Mota (2008) ressalta que o uso da expressão “questão social” para referir-se às incontáveis manifestações da desigualdade, “acaba por trair seu significado histórico, uma vez que as manifestações fenomênicas da pobreza terminam por ser apartadas de suas determinações” (p. 42). Para Mota, articula-se uma “armadilha teórica e ideológica”, que descontextualiza os fatores que deram origem à questão social. O debate recente sobre essa categoria, em especial, na tradição francesa, tem recebido adjetivações que comprometem a tomada de decisões públicas sobre as estratégias para seu enfrentamento, ao ser caracterizada como uma “nova” questão social. Para Rosanvallon (1998) “os fenômenos atuais da exclusão não se enquadram nas antigas categorias da exploração do homem” (p. 23) e, para seu enfrentamento é necessário reinstaurar o Estado Providência, a partir de novas bases de solidariedade, novos direitos e, novo contrato social. Rosanvallon considera que a crise do Welfare State, se deve ao crescimento do desemprego e de novas formas de pobreza, o que configura uma “nova” questão social. Também, Castel considera a existência de uma “nova” questão social, contudo, como analisa Mota (2008) ele o faz a partir de referência teórico-metodológica distinta de Rosanvallon. Para Castel, é a centralidade do trabalho na formação da sociabilidade que recoloca a questão, ou seja, o aumento da miséria e da exclusão decorrentes das mudanças no mundo do trabalho e, a existência de “trabalhadores sem trabalho” enfraquecendo a sociedade salarial, é que vai caracterizar a denominada “nova” questão social.

Para autores como Yamamoto (2007), Pereira (2001), entre outros, há discordância no uso do adjetivo “nova”, baseado no suposto de que as manifestações recentes podem ser enfrentadas a partir de novos métodos de gestão. Pereira (2001) argumenta, que apesar da mudança nas condições históricas, frente a uma conjuntura abalada por uma pluralidade de interesses, mantém-se a estrutura básica determinante da questão social, qual seja, o “confronto entre forças produtivas e relações de produção” (p. 55).

Para Pereira (2001) a questão social compõe um quadro que mantém sua inscrição na contradição própria da sociedade capitalista e que responde pelo velho fenômeno da desigualdade social. Segundo a autora, a soberania do Estado-nação

está afetada, a unidade de classe esta minada por uma pluralidade de interesses, a influência do pensamento de esquerda está debilitado; sendo uma nova conjuntura que mantem a sua estrutura determinada pelo confronto entre forças produtivas e relações de produção, que por sua vez respondem pelo fenômeno da desigualdade social (PEREIRA, 2001, p.55). O uso do adjetivo “nova” fornece elementos para análise da questão social como se correspondesse a algo que antes não existia, quando, na realidade, o conflito capital-trabalho e suas consequências, são próprias da sociedade capitalista, desde a sua origem.

E importante ressaltar as referências feitas por Santos (2012) com respeito a relação entre a questão social e o desemprego. A autora expõe que a categoria do desemprego surge concomitantemente com a categoria questão social, no final do século XIX e começo do século XX. Sua origem está associada com o surgimento da sociedade salarial e a intervenção Estatal. A premissa mais importante da autora é definir o desemprego como a expressão central da questão social, de tal forma que se constitui numa condição estrutural (p. 173). A mirada por esta perspectiva da pobreza, como resultado do desemprego, causado pela estrutura econômica, chama a atenção sobre a relação entre modo de produção e a precarização e, portanto, sobre os conflitos próprios das contradições do modo de produção capitalista.

Neste sentido, Castel (1998) compreende a questão social como o “lugar que as franjas mais dessocializadas dos trabalhadores podem ocupar na sociedade industrial” (p. 31), que poderia entender-se como desemprego. Para o autor, a “nova” questão social resulta do decaimento da condição salarial, a qual implica a dissociação do conjunto da sociedade. A identidade e os vínculos sociais estariam comprometidos, tendo em conta que o salário “deixa de ser a retribuição pontual de uma tarefa. Asseguram direitos, acesso a subvenções extratrabalho e permite uma participação ampliada na vida social: consumo, habitação, instrução e até mesmo, a partir de 1963, lazer” (p. 416). Quando estas condições não são garantidas poderia entender-se a produção dessa dessocialização apresentada pelo autor.

O tratamento da questão social é suscitado inicialmente pelos reformadores sociais no inicio do século XIX, mas por volta de 1830 e 1840, começa a ser proclamada também por socialistas e por operários. Nesse caso se promove “uma organização alternativa do trabalho, a associação dos produtores e a abolição da condição de assalariado” (CASTEL, 1998, p. 318). Chama a atenção que as

estratégias que resultam desta demanda obedecem a um caráter moralizador. Sob o suposto de que a imprevidência seria a causa das desgraças do povo, se estabelecem três estratégias para atender a questão social: 1) proteção patronal, 2) instituições de poupança e de previdência voluntária, e 3) assistência aos indigentes. Com isto, no entanto, longe de recusar o modo de produção capitalista, se aceita, o liberalismo econômico, a industrialização, a estrutura contratual do direito em geral e da relação salarial em particular (p. 334).

A questão social se apresenta como um dos determinantes para a origem do papel do Estado dentro da regulação das relações contraditórias entre capital – trabalho. Esta regulamentação se desenvolve no século XX, a partir da expansão das legislações sociais e com a origem dos Estados de Bem-estar, no entanto desde o século XIII se reconhece a atuação do Estado, tendo em vista a sua necessidade de manter a ordem perante as novas características do modo de produção que mudava do feudalismo ao capitalismo. Desse modo se configura a regulação das atividades do trabalho ainda sem aquela característica própria da sociedade capitalista, ou seja, numa sociedade “completamente mercantil, dada a falta, àquela época, de um mercado livre de trabalho” (Pereira, 2006, p. 103).

Toda a engrenagem legal que deriva da situação de pauperização, contribui na dissociação entre a situação de pobreza e sua relação com as condições que abonaram a consolidação do modo de produção capitalista, ou seja, a usurpação de terras comunais no feudalismo e a apropriação dos meios de produção. Desse modo se naturaliza a pauperização, tendo igualmente uma forte influência do pensamento liberal que reforça a responsabilidade individual na situação de pobreza.

Morell (2002) faz referência à época medieval, quando o senhor não precisava do pobre para manter o modo de produção e, a caridade era suficiente para reproduzir a força de trabalho. A pobreza tinha uma conotação positiva por considerar-se um signo de graça e, portanto, a ajuda ao pobre se expunha como um dever espiritual. O rico precisava do pobre como objeto de caridade e o pobre tinha que aceitar sua situação de pobreza, resultado da providência divina. Ao contrário, a crescente burguesia do século XIII precisava impulsar os programas de atenção aos mais desvalidos e procurar, assim, mão-de-obra escassa nessa época, devido principalmente à crise demográfica ocasionada pela denominada *Peste Negra* que provocou a morte de dois terços da população na Europa.

Nesse contexto configura-se a primeira forma de intervenção do Estado materializada no *Statute of Labourers* (1349), o qual proibia o aumento dos salários e o abandono das paróquias pelas pessoas aptas para o trabalho e desse modo, evitar a vagabundagem e manter os trabalhadores no campo. Esta lei sinaliza Polanyi (1989), estava orientada para os trabalhadores e será posteriormente, com a Lei dos Pobres, que se incluíam legislações para aqueles fora deste âmbito.

Dentro das regulações denominadas pré-capitalistas, encontra-se a referida *Lei dos pobres*, desenvolvida a partir do ano 1536 e até 1601. Essa lei representa mais do que “um meio para aliviar a pobreza e suprimir a vadiagem” (Marshall, 1967, p.71). Sua função está ligada à regulação da atividade do trabalho. A diferença entre o *Statute of Labourers* e a *Lei dos Pobres* radicava em que esta última dispunha a lei para desempregados e incapazes de se empregarem. Segundo sinaliza Polanyi, “os pobres eram forçados a trabalhar por qualquer salário que pudessem conseguir e somente aqueles que não conseguiam trabalho tinham direito à assistência social” (1989, p, 101).

Faleiros (2000) descreve o que ele denomina a essência da lei dos pobres: usurpação, venda da força do trabalho, baixos salários, proibição da vagabundagem, proibição de esmolas, ajuda arbitrária. Para Faleiros o funcionamento da Lei foi repressiva e arbitrária, como se destaca:

Aos que não foram incorporados ao mercado de trabalho, temporária ou permanentemente, se fez toda uma legislação repressiva. Assim, os considerados vagabundos e mendigos eram açoitados ou, em caso de reincidência, se lhes marcava com ferro e os condenava à morte [...]. Foram proibidas as esmolas aos mendigos não identificados como tais. Por outro lado, os que não podiam se incorporar ao trabalho, eram socorridos pelas paróquias, por intermédio das caixas de socorro, mas de acordo com os interesses das classes dominantes, apresentando-se estas caixas como remédios contra o vício, a vagabundagem e a imoralidade. O objetivo real da ajuda era forçar ao trabalho. Os capazes de trabalhar eram enviados ao trabalho por salários muito baixos, e aos incapazes se lhes dava uma ajuda arbitrária, segundo os critérios da classe. É essa a essência da lei dos pobres na Inglaterra. (FALEIROS, 2000, p, 13).

As referidas legislações antecedem a origem dos Sistemas de bem-estar das sociedades capitalistas, que já no século XVIII materializam-se na *Speenhamland*

Law (1795), que consistia em um abono salarial mínimo, de caráter incondicional e livre de contrapartidas, punições e confinamentos. Esta assistência era proporcionada às pessoas ainda empregadas, quando recebiam uma renda familiar menor à estabelecida. Para Polanyi (1989) este modelo de assistência "inicia beneficiando aos empregados, mas, na verdade, utilizando fundos públicos para financiar os empregadores" (p. 121). A *Speenhamland Law* provocou uma diminuição progressiva dos salários laborais já que podiam ser compensados com o abono salarial. A lei deixava os salários laborais fora do preço do mercado ao ponto que era preferível a assistência ao salário.

No ano 1834 a *Speenhamland* foi abolida para dar início à *Poor Law Amendment Act*, na qual o auxílio aos pobres tornou-se seletivo e residual. Concomitantemente, segundo Pereira (2011), os indivíduos já não eram obrigados a permanecer em uma paróquia e se facilitou o mercado de trabalho competitivo. Uma das mudanças mais importantes desta reforma foi, além da abolição dos abonos, a confinação em albergues dos pobres selecionados, com a finalidade de disponibilizar outra força de trabalho para vender-se a baixo preço e em qualquer parte.

Segundo Polanyi (1989) só depois do ano 1834 pode-se falar do mercado de trabalho competitivo na Inglaterra e, portanto, do desenvolvimento do capitalismo industrial como sistema social. Nesse contexto surge a necessidade de autoproteção da sociedade, que se manifesta por meio das leis fabris, a legislação social e a movimentação política e industrial da classe trabalhadora. Acrescenta o autor que foi "justamente com essa tentativa de evitar os perigos totalmente novos do mecanismo de mercado que a ação protetora entrou em conflito fatal com a auto regulação do sistema" (p. 106).

Assim, com a lei da *Poor Law Amendment Act* se dá início à liberalização da força do trabalho para fortalecer ainda mais a liberalização das outras forças produtivas. Com isto, mais do que permitir um funcionamento isolado do modo de produção, se criam as condições para que seu funcionamento permita a produção de mais valia sob a forma de exploração do trabalho.

Para Polanyi (1989) as legislações sociais, desde as formas pré-capitalistas e mesmo aquelas já imersas na economia de mercado no século XIX como a *Speenhamland*, correspondem com a organização da sociedade de mercado que

precisa ser modelada de maneira que o sistema econômico funcione de acordo com as suas próprias leis. Para o autor, “a importância do fator econômico para a existência da sociedade antecede qualquer outro resultado” (p. 77). Entende-se aqui que as legislações dentro do modo de produção capitalista respondem nessa lógica, e por tanto, sua configuração vai ao sentido de estabelecer a ordem social coincidente com a ordem econômica configurada nos princípios da liberdade econômica.

CAPITULO 2 - A PROTEÇÃO SOCIAL NA SOCIEDADE CAPITALISTA

Neste capítulo apresenta-se o principal marco teórico da presente dissertação, pois nele, são destacados os elementos mais importantes em relação à origem dos Estados de Bem-estar, as políticas sociais e as premissas neoliberais que influenciam atualmente nas concepções e práticas da proteção social e das políticas sociais. O neoliberalismo retoma a lógica liberal clássica para justificar a mínima atuação do Estado com respeito à proteção social, e maior comprometimento do indivíduo na superação das suas condições de precariedade.

2.1 A ORIGEM DOS ESTADOS DE BEM-ESTAR

Os Sistemas de Proteção Social são reconhecidos como modelos de regulação social e econômica, próprios das sociedades ocidentais capitalistas, que surgem no contexto da revolução industrial e se ampliam no século XX especialmente depois da Segunda Guerra Mundial. Na definição de Boschetti, (2012a) estes sistemas se configuram por um “conjunto organizado, coerente, sistemático e planejado de políticas sociais que garantem a proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais, nas áreas de emprego, saúde, previdência, habitação, assistência e educação” (p. 756).

A tipologia comumente usada para compreender os Sistemas de Proteção Social apoia-se nos modelos, Bismarckiano e Beveridgiano, cuja influência tem origem a partir de duas experiências ocorridas no final do século XIX e meados do século XX. A primeira, na Alemanha, no Governo do Chanceler Otto Von Bismarck, que estabeleceu os primeiros benefícios previdenciários para os trabalhadores a partir da vinculação laboral e proporcional às contribuições efetuadas (aposentadoria, pensões, auxílio-natalidade, auxílio-maternidade, seguro desemprego, seguro- saúde). A segunda, na Inglaterra, o modelo Beveridgiano, que propõe garantir mínimos sociais sem condicionalidades, em uma lógica de direitos universais. O modelo Bismarckiano é a referência da seguridade social destinada a “manter a renda dos trabalhadores em momentos de risco social decorrentes da ausência de trabalho” (BOSCHETTI, 2012a, p. 761), e o modelo Beveridgiano, é a referência para a garantia de direitos e serviços públicos iguais para todos, onde a

prestações da assistência social “são limitadas e condicionadas à baixa renda” (p. 762), atualmente priorizadas na luta contra a pobreza.

Para Fiori (1997) estes “paradigmas originários do que poderíamos chamar de intervenção social do Estado na história da modernidade capitalista” (p. 132) foram de enorme influência na construção dos Sistemas de Proteção Social na Europa e na periferia latino-americana. Sinaliza o autor, que o modelo inglês de assistencialismo teve lugar, concomitantemente, com uma legislação preocupada pela ordem e o disciplinamento no trabalho e, o modelo alemão, numa repressão-antecipação ao movimento socialista:

Com relação à Inglaterra, a investigação histórica permitiu identificar as estreitas relações nascidas entre a centralização do poder que acompanhou o nascimento dos Estados absolutistas e a “liberação” da força de trabalho camponesa que acompanhou a mercantilização das terras, e a proteção daí advinda, que foi dada aos pobres. Uma legislação preocupada explicitamente com a nova questão da *ordem* e do *disciplinamento do trabalho*, mas que deu lugar também a um tipo pioneiro de assistencialismo que não apenas se difundiu pela Europa, como se manteve presente como uma marca que atravessa a História inglesa [...]. Com relação à Alemanha, os historiadores souberam identificar a estreita associação entre a nova legislação Bismarckiana e a repressão-antecipação ao movimento socialista [...]. O que o distinguia era o fato de propor medidas e práticas permanentes; de assentar-se sobre um núcleo institucional diferenciado; de concentrar-se sobre trabalhadores masculinos e os obrigar à contribuição financeira compulsória e, finalmente, de institucionalizar procedimentos completamente diferentes dos que foram utilizados pelo assistencialismo prévio (FIORI, 1997, p. 133).

Estes dois modelos de proteção social configuram a origem dos modelos desenvolvidos no século XIX, como foi dito, e sua análise, indubitavelmente, acerca à revisão do papel do Estado na provisão destes sistemas, particularmente porque o arcabouço institucional tem que dar-se no cumprimento do seu papel regulador. Assim, os Sistemas de Proteção Social configuram-se nos Estados de Bem-estar, os quais, segundo Pereira (2011), são o modelo da moderna intervenção estatal na economia de mercado e se distingue do modelo liberal que o precedeu.

Entende-se que o Estado de Bem-estar, e por analogia, os Sistemas de Proteção Social, iniciaram seu desenvolvimento no final do século XIX e se consolidaram a mediados do século XX. Pereira (2011) esclarece, que se o

surgimento do Estado de Bem-estar é um fenômeno do século XX, o que emergiu no século XIX não seria propriamente um Estado de Bem-estar ou um Sistema de Proteção Social senão, uma política social que identificava uma relação entre Estado e sociedade.

Segundo Boschetti (2012a), não constitui novidade e nem polêmica que, no âmbito dos países capitalistas, os Sistemas de Proteção Social se originaram na Europa ocidental no contexto da Revolução Industrial e se ampliaram após a Segunda Guerra Mundial. A questão destes dados e datas é uma consideração importante para entender o contexto, ainda assim, a questão dos processos que deram origem aos Sistemas de Proteção Social e aos Estados de Bem-estar é muito mais complexa. A luta da classe trabalhadora, os interesses do capital para manter a ordem social e econômica, a influência da socialdemocracia, a necessidade da paz depois da Segunda Guerra mundial; são fatos que permitem explicar as causas desta origem.

Alber et al⁵ (1977, apud, DRAIBE, 1989, p. 92) apresenta quatro (4) correntes teóricas para interpretar a origem e a expansão do Estado de Bem-Estar, a saber: o modelo pluralista e o modelo marxista, que se subdividia em dois tipos, o funcionalista e o conflitualista. Da exposição da autora, encontram-se duas principais posturas: uma que entende a origem do Estado de bem-estar como produto “do crescimento e diferenciação que acompanham a modernização da sociedade”, a pluralista; e outra, que entende esta origem como produto “do desenvolvimento capitalista indispensável para garantir a acumulação do capital, assim como, regular os conflitos de classe”, a postura marxista (p. 92). Ressalta-se que tanto para a pluralista, quanto para marxista conflitualista, as demandas podem ter duas vias: demandas “de baixo” isto é, a afirmação das reivindicações do movimento operário, ou privilegiar as iniciativas “do alto”, as que expressariam o movimento das elites ou setores dominantes na defesa do próprio poder.

Resume-se em grandes linhas a referida classificação no seguinte quadro:

⁵ ALBER, Jens. Et al. Herrschaft im Sozialstaat; auf der Suchsch einem soziologischer paradigma der sozial politque. West Deusch, Verlay, 1977.

Quadro 1 – Correntes teóricas para interpretar a origem e expansão do Estado de Bem-estar.

	Pluralista	Marxista
Funcionalista	Expressa exigências impostas pela generalização dos riscos e conseqüentes do processo de industrialização e urbanização.	Exigência do desenvolvimento econômico enfatizando-se a ameaça que a exacerbação da explosão capitalista impõe sobre a reprodução da força de trabalho.
	Pluralista	Marxista
Conflitualista	Expressa demandas crescentes, alimentadas pelos processos de mobilização social e política assinalando o significado dos direitos de associação, assim como a democratização do direito ao voto.	Embora considerando as transformações estruturais, o desenvolvimento da política social é remetido aos protestos coletivos e à luta de classes.

Fonte: Elaborado a partir de Draibe (1989, p. 83).

Esta categorização permite uma leitura geral sobre as interpretações relativas à origem e expansão dos Estados de Bem-estar, ainda sabendo que não reflete todos os posicionamentos com respeito ao papel ou às características dos Sistemas de Proteção Social ou Sistemas de Bem-estar social. Assim sendo, vamos nos remeter à Boschetti (2010) para apropriar a afirmação da autora de que a expansão das políticas sociais no capitalismo (vale aclarar que também corresponde à origem e expansão dos Sistemas de Proteção Social e os Estados de Bem-estar) apresentou-se no limite entre dois cenários: a conquista dos direitos sociais e a reestruturação do capital.

Importante papel foi desempenhado pela classe trabalhadora durante a etapa de formação do Estado de Bem-estar, contudo, se considera o Estado de Bem-estar como uma saída para manutenção da ordem social e, portanto, da ordem econômica, já que a luta da classe trabalhadora incidira na qualidade das políticas sociais. Concordando com Boschetti (2010) sinaliza-se que os direitos sociais são

capitalistas e, sua ampliação, mesmo não sendo um processo que assegure a emancipação humana, pode contribuir para a melhoria das condições de vida (p. 68).

Porém, longe de serem os Estados de Bem-estar um modelo que garantisse um bem-estar pleno e, fosse benéfico para os destinatários, contém em si, um efeito contraditório e ambíguo pelos interesses de classe que representa. Numa definição geral, segundo Esping-Andersen (1990), o Estado de Bem-estar poderia definir-se como a responsabilidade do Estado para assegurar mínimos básicos de proteção social para os cidadãos, porém, na maioria das vezes, não se questiona, se as políticas sociais são emancipatórias ou não, se ajudam a legitimar o sistema ou não, se auxiliam ou contradizem os processos do mercado ou não (1993, p. 38).

Mandel (1985) analisa a natureza do Estado Social na manutenção da ordem capitalista. Para ele, o Estado burguês ao expandir a legislação social no contexto de relações sociais capitalistas, ao mesmo tempo em que corresponde aos interesses gerais no sentido de assegurar a reprodução da força de trabalho, também o faz, em correspondência aos interesses gerais da reprodução ampliada no modo de produção capitalista, mediando, assim, a relação capital-trabalho e protegendo a dominação do capital das manifestações mais radicais por parte dos trabalhadores. Desta forma, o papel do Estado com a legislação social resulta de um efeito contraditório surgido durante o período do capitalismo imperialista⁶, já que na medida em que aumentou o monopólio, a acumulação excessiva, a exportação de capital, os domínios coloniais e a influência das potências imperialistas; também surgiu uma forte organização da classe trabalhadora, fazendo-se necessário modificar o papel do Estado. Para Mandel (1985), o Estado social não promove uma redistribuição da renda nacional, ao contrário, promove um reformismo, funcional à economia capitalista. Este reformismo social não inclui a mudança nas estruturas de poder econômicas, sociais ou políticas, ao contrário, conforme aponta o autor, facilita a coexistência das desigualdades de classe e a permanência dos interesses da classe dominante.

⁶ Mandel realiza uma periodização da história do capitalismo, que permite identificar a expansão das políticas sociais, a saber: capitalismo concorrencial (a partir de 1848), marcado pela revolução do vapor; o imperialismo clássico (final do séc. XIX até os anos 1930) quando as políticas sociais se multiplicam lentamente; e o capitalismo tardio ou maduro (pós-1945 até os dias atuais), a partir de quando as políticas sociais se generalizam e, também, ocorre o aprofundamento da monopolização do capital (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 69)

Todas as ilusões subseqüentes relativas a um “Estado social” baseavam-se numa extrapolação arbitrária dessa tendência, na falsa crença em uma redistribuição crescente da renda nacional, que tiraria do capital para dar ao trabalho [...]. As ilusões quanto à possibilidade de ‘socialização através da redistribuição’ não passam, tipicamente, de estágios preliminares do desenvolvimento de um reformismo cujo fim lógico é um programa completo para a estabilização efetiva da economia capitalista e de seus níveis de lucro (MANDEL, 1985, p. 339).

Dentro desta mesma postura, encontram-se as considerações do Offe (1985). Segundo o autor, o Estado de Bem-estar expandido depois da *Segunda Guerra Mundial* tem servido como a principal fórmula de paz nas democracias capitalistas. Esta fórmula de paz consiste primeiro, na obrigação explícita do aparato de Estado em proporcionar assistência e apoio aos cidadãos com necessidades e riscos específicos nas sociedades de mercado, sendo a assistência reconhecida na legislação e consiste também na consideração do papel formal dos sindicatos de trabalhadores na negociação coletiva como na negociação de política pública. Ambos componentes do Estado de Bem-estar limitam e mitigam os conflitos de classe, balanceiam a relação de poder entre capital e trabalho e, portanto, ajudam a superar as tensões provocadas pelos processos de reivindicação e luta da classe trabalhadora e, as contradições perturbadoras do pré-Estado de Bem-estar ou Estado liberal no capitalismo (p. 147).

Para Offe o Estado social não é somente uma fonte de reparação de auxílios e serviços sociais, mas também, simultaneamente, é uma fonte de ideias inversas sobre a realidade histórica que afeta a consciência, a organização e as lutas da classe operária. Produz-se uma ruptura entre o mundo social e o mundo político e, em consequência, não se forma uma compreensão da sociedade total a ser transformada (OFFE, 1991, p. 125). Esta influência ideológica própria do sistema capitalista tenta equilibrar as contradições entre o bem-estar social e a acumulação do capital, para favorecer a regulação das relações capital-trabalho sem confrontar a propriedade dos meios de produção ou processos de acumulação capitalista.

A premissa fundamental destas posturas está em entender que no capitalismo o papel do Estado consiste em regular a relação entre capital-trabalho, assegurando os mecanismos de manutenção da ordem social a serviço do capital. Isto implica

uma intervenção do Estado nas formas e conteúdos das forças produtivas (meios de trabalho, objetos de trabalho e a força de trabalho), e das relações sociais e técnicas dentro das quais se inserem estas forças produtivas.

Deve-se sinalizar que a intervenção do Estado está imersa nas características próprias dos modos de produção, ou seja, seu caráter contraditório e a configuração da superestrutura baseada na estrutura econômica. Assim, o Estado regula essa relação assimétrica em que “forças produtivas e relações de produção deixam-se de corresponder” e regula a superestrutura “que compreende fenômenos e processos extra-econômicos” que permitem dar vida ao modo de produção (NETTO; BRAZ, 2006, p. 61).

2.2 AS POLÍTICAS SOCIAIS: SURGIMENTO, GENERALIZAÇÃO E CONTRADIÇÕES.

Boschetti (2012a) sinaliza que apesar das diferenças teóricas e políticas encontradas entre pesquisadores das políticas sociais, há consenso no entendimento de que a ampliação do papel do Estado na prestação de serviços vinculados às políticas sociais se constituiu em medidas para conter os efeitos da crise de 1929, posteriormente, capturadas pelos sociais-democratas, deram origem aos Sistemas de Proteção Social. A autora sinaliza três estratégias que demarcam aquele momento e, para efeito deste texto, consideram-se os pilares do que foi a política social no Estado de bem-estar, a saber, (BOSCHETTI, 2010, p. 67): a estratégia para garantir a produção de mercadorias baratas e em larga escala, tanto como o consumo de massas, na lógica do padrão fordista; a estratégia para garantir o aumento de rendimentos e salários para o consumo, tanto em forma direta na geração de empregos no sector público como privado e em forma indireta na geração de políticas sociais sob a influência do keynesianismo e a estratégia da ampliação dos direitos da cidadania (direitos sociais, civis e políticos) que reforçam o Estado social.

A partir desse padrão do desenvolvimento das políticas sociais entendem-se as três principais funções dentro do sistema capitalista: primeiro, contribuir na criação de empregos através da constituição de bens e equipamentos públicos; segundo, contribuir com o aumento do consumo e terceiro, sustentar o consumo daqueles

indivíduos que não possam se empregar (BOSCHETTI, 2012b, p. 757). As funções referenciadas se contrapõem aos discursos dominantes que relacionam a política social orientada exclusivamente pela natureza altruísta dos Estados como superação da pobreza, desenvolvimento humano, geração de renda, satisfação de necessidades básicas, melhoramento da qualidade da vida, inclusão, etc.

É preciso esclarecer que as políticas sociais na tarefa da reestruturação do capital, dão prioridade à acumulação do capital mais do que, reconhecimento dos direitos sociais. Assim, as políticas sociais respondem a esta lógica e seus objetivos estão longe de suas verdadeiras intenções. Decreta-se o acesso aos direitos, não obstante cada vez mais, as políticas sociais se tornam uma resposta aos interesses do capital. Como assinala Boschetti,

O reconhecimento dos direitos sociais e, sobretudo, sua universalização nos sistemas de proteção social capitalista, seja em forma de bens ou serviços, seja em forma de prestações sociais monetárias, possibilitaram a melhoria das condições de vida, certa redução das desigualdades sociais e certa socialização do fundo público, mas seguramente não desmercantilizam as relações sociais, que continuam regidas pelas relações capitalistas fundadas na socialização da produção e apropriação privada dos resultados (BOSCHETTI, 2012b, p. 758).

Para Gough (2003) as políticas sociais nos Estados de bem-estar articulam as necessidades humanas e as necessidades do capital; e constituem-se em uma unidade contraditória que se move entre melhorar o bem-estar, “empoderar” os indivíduos, exercer controle sobre as forças do mercado ou controlar e adaptar as pessoas à forma da economia capitalista (p. 52). As necessidades humanas e as necessidades do capital diferem em seus objetivos e, portanto, revelam contradições entre os interesses e argumentos que fundamentam a formulação, implementação e alcance das políticas sociais. As necessidades humanas têm como seu objetivo a participação e a liberalização, opondo-se às necessidades capitalistas cujo objetivo é a expansão dos lucros.

Segundo a matriz de necessidades básicas desenvolvidas por Gough (2003) as políticas estatais, econômicas e sociais, são identificadas como satisfatores específicos do capital, ou seja, os meios pelos quais eles satisfazem sua necessidade básica de lucro. Muitas questões referentes aos alcances das políticas

sociais não passam da formalidade do discurso, principalmente porque os objetivos destas estão associados a certas necessidades humanas, contudo, sua real intenção é satisfazer as necessidades que beneficiem o capital.

Certamente, no sistema capitalista se executam as políticas sociais enquanto as estruturas para geração de lucros são reproduzidas, mesmo em condições de desenvolvimento econômico e social.

O interesse do capital nas políticas sociais como forma de lucro é evidente no papel assumido pelo fundo público. Vale salientar que o fundo público é constituído a partir de uma punção compulsória (impostos, contribuições e taxas) resultante da mais valia produzida, ou seja, “é parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra e que é apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções” (BEHRING, 2010, p. 20). O fundo público se forma pela exploração do trabalho e pela exploração tributária, sobretudo, pelos impostos diretos e indiretos (consumo), incluídos nos preços das mercadorias, sinaliza Behring.

A autora ressalta sobre o objetivo central do fundo público para garantir a abreviação da rotação do capital e, sua principal forma de logr-lo seria pelos mecanismos da dívida pública, os contratos estatais, a regulação e oferta do crédito e todas aquelas relações público-privadas estabelecidas no capitalismo. As crises do Estado seriam uma “hipocrisia do discurso” que anuncia uma contrarreforma ao mesmo tempo em que promove o crescimento do fundo público, fazendo com que o capital retorne para seus segmentos nos contextos de crise.

Nesse sentido, pode-se apontar como o retorno para seus segmentos, o que Oliveira (1998) designa como formas de financiamento para acumulação capitalista através do fundo público, entre as que se destacam: recursos para ciência e tecnologia, subsídios para produção, subsídios para setores de ponta, ampla militarização, subsídios para agricultura e o mercado financeiro e de capitais através de bancos e fundos estatais. Um dos aspetos mais importantes é como, pela via da dívida pública, se favorece a valorização do capital.

Salvador (2012, p. 126) destaca quatro formas pelas quais o fundo público contribui com a reprodução do capital: fonte para investimento capitalista; fonte para a reprodução da força de trabalho por meio dos salários indiretos; por meio das funções indiretas do Estado; por meio da transferência de recursos sob a forma de

juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, este, vem sendo um dos mais favorecidos nos momentos das crises do capital. A crise principia nos bancos e continua nos mercados financeiros e uma vez alojada, é o Estado, por meio do fundo público, que socorre o capital, porém, socializa os prejuízos, ficando “no ar” o discurso da eficiência do mercado, privatização e desregulamentação, sinaliza o mesmo autor (2010, p. 50). Em resumo,

Com a financeirização da riqueza, os mercados financeiros passam a disputar cada vez mais recursos do fundo público pressionando por destinação de elevados montantes de recursos para a esfera financeira, que passa pela remuneração dos títulos públicos emitidos pelas autoridades monetárias e negociados no mercado financeiro, os quais constituem importante fonte de rendimentos para os investidores institucionais. Além da transferência de recursos do orçamento público para o pagamento de juros da dívida pública, que é combustível alimentador dos rendimentos dos rentistas. Nesse bojo, também se encontram generosos incentivos fiscais e isenção de tributos para o mercado financeiro à custa do fundo público e com fortes implicações sobre o orçamento das políticas sociais, particularmente, no caso brasileiro, sobre os recursos destinados à seguridade social. (SALVADOR, 2010, p. 59)

2.3 NEOLIBERALISMO E A ATUALIZAÇÃO DO ESTADO MÍNIMO

O neoliberalismo começa sua expansão a partir de meados dos anos 70 como a ideologia dominante de muitos partidos conservadores em todo mundo. Este pensamento baseado numa mistura entre os pensamentos conservador e liberal consegue constituir-se como a ideologia dominante em Reino Unido, Estados Unidos, América Latina e Austrália. Por um lado o neoliberalismo defende os postulados conservadores da família e a tradição e, por outro, defende algumas ideias libertárias, em particular, as liberdades econômicas (GIDDENS, 1999).

Uma das particularidades desta ideologia neoliberal localiza-se no resgate da ideia liberal que se opõe à intervenção do Estado de bem-estar, por considerar que o crescimento econômico guiado pelo mercado é o produtor de bem-estar. Em termos gerais, o Estado de bem-estar é responsabilizado pelo déficit fiscal dos Estados e pela dependência e passividade a que possam habituar-se as pessoas beneficiárias de suas políticas.

Navarro (1997) faz referência a esta ideologia neoliberal como o “pensamento único” e descreve as discussões sobre esta temática que tiveram lugar na Universidade de Yale (Inglaterra), nos inícios da divulgação destas reflexões e das quais ele participou, como catedrático. Este relato do autor deixa ver o embasamento do “pensamento único” e a lógica de seus postulados:

Acentuaban con gran ardor (propio de los apóstoles de un nuevo evangelio) que los efectos redistributivos del Estado de bienestar (transfiriendo fondos y recursos de las clases más pudientes a las más populares), estaban mermando la capacidad de ahorro de las clases más adineradas (a las que se suponía con mayores capacidades de ahorro) disminuyendo así la inversión y la creación de empleo y bienestar social. Acusaban a los que defendían la continuación e incluso expansión del Estado de bienestar de dañar el bienestar de la población a la que intentaban favorecer. Al Estado del bienestar se le atribuían también otros efectos perversos. Uno de ellos, por ejemplo, era que al estimular el consumo a través del gasto público –se disminuía el ahorro y por lo tanto, la inversión (a la que siempre se consideraba como el motor del crecimiento económico y del bienestar social). Otro efecto perverso era el impacto negativo que aquel Estado del bienestar tenía en la eficiencia económica a través de las rigideces que este Estado imponía en el mercado laboral tanto a través de su regulación como a través de los gastos sociales que el Estado de bienestar imponía a los empresarios para la protección social del trabajador (y más tarde también para la protección física del ambiente). (1997, p. 13)

Os fatos que deram origem a estas reflexões e a expansão desta ideologia podem ser assim resumidos: crise da legitimidade dos Estados de bem-estar confrontados com a crise econômica dos países capitalistas a partir dos anos 70, a crise da dívida na América Latina e o desmoronamento do bloco socialista (MERRIEN, 2007, p. 55). Assim, depois dos anos 70 o neoliberalismo passa a orientar as políticas sociais, fazendo “verdade absoluta” argumentos como: o déficit estatal é intrinsecamente negativo para a economia, a intervenção estatal no mercado de trabalho é negativa e a proteção social é perniciosa para o desenvolvimento econômico (BOSCHETTI, 2008, p. 175).

Em resumo, a ideologia neoliberal apropria e reflete a expansão da ideologia liberal que se resume na primazia do mercado sobre o Estado, e do individual sobre o coletivo. Por conseguinte, configura-se o Estado Mínimo, e o mercado como o

melhor mecanismo de satisfazer necessidades (DRAIBE, 1993, p. 88). Isto explica os sucessivos ataques estruturais aos Sistemas de Proteção Social, não só, europeus, que segundo Boschetti (2012a) reforçam os mecanismos de acumulação do capital. Entre as contrarreformas destacadas pela autora, com base em Palier (BOSCHETTI, 2012a, p. 781), encontram-se:

- Endurecimento dos critérios de elegibilidade para acesso às prestações sociais contributivas e assistenciais
- Focalização das prestações assistenciais
- Redução do nível das prestações sociais contributivas
- Aumento de contrapartida para benefícios contributivos
- Desenvolvimento de serviços e seguros privados
- Introdução de métodos de gestão do setor privado a fim de controlar o volume de despesas nos organismos públicos
- Transferência de atividades públicas de proteção social para as famílias e a sociedade civil
- Redução ou estabilização dos salários no poder público
- Criação de agências não estatais ou transferência de serviços ao setor privado
- Desenvolvimento de políticas de ativação para prestações de seguro-desemprego ou assistenciais

Observa-se a privatização como um componente muito importante das reformas mencionadas, sendo uma medida que permite ao Estado repassar ao mercado, as funções da proteção social, que antes era de sua responsabilidade, e entregar a rentabilidade do social aos interesses do capital. A redução ou perda de direitos sociais, a privatização e a transferência de mercadorias são processos incentivados agora pelo Estado, que Harvey chama de “acumulação por espoliação” (HARVEY, 2004), o que implica liberar o mercado e desvalorizar os ativos (incluídos a força de trabalho) a custo muito reduzido, de tal forma que nestas condições, o capital possa deles se apropriar e dar-lhes uso lucrativo.

Para o autor, estas ações acontecem necessariamente ao adotar uma nova forma de entender o poder do Estado, sendo a teoria neoliberal e a política de privatização, aquelas que permitem esta mudança na acumulação capitalista. Desse

modo, o Estado orientado a criar as condições favoráveis à acumulação lucrativa capitalista denomina-se Estado Neoliberal. Acrescentando que “as liberdades que ele encarna refletem os interesses dos detentores de propriedade privada, dos negócios, das corporações multinacionais e do capital financeiro” (HARVEY, 2008, p. 17).

Em contraposição a estas ganancias do capital privado, concretiza-se um retrocesso nos direitos sociais conquistados, tendo em vista, que a predominância das ideias neoliberais repercute nas políticas sociais. Como assinala Boschetti (2010), no entanto reporta-se um aumento em investimento nos programas de bem-estar social focalizados, em detrimento de políticas universais. A intencionalidade da proteção social sob a direção neoliberal é manter-se a serviço do capital, sendo identificadas as políticas sociais por sua perspectiva em direção à privatização, condicionalidade, focalização, minimização de prevenção e exclusão dos Sistemas de Segurança Social, entre outros. A autora refere sobre o assunto e afirma:

Ora, o investimento em programas assistenciais pífios, focalizados e recheados de condicionalidades, aliado à manutenção do desemprego estrutural e ao não investimento em políticas universais, longe de indicar um novo modelo de desenvolvimento social, é uma estratégia útil ao capitalismo para regular o mercado a baixo custo. A forte tendência imperante na América Latina e Caribe de adotar os programas de transferência de renda nada mais é do que uma forma de minorar a pobreza e indigência, absolutamente necessária para reprodução das relações capitalistas. Longe está, portanto, de constituir um novo modelo de desenvolvimento social. (BOSCHETTI, 2012b, p. 54)

Os Estados de Bem-estar possuem, na sua essência, funções relacionadas com a extensão dos direitos sociais, a universalização na oferta de serviços sociais, inquietação por garantir o pleno emprego e institucionalização da assistência social como forma de luta contra a pobreza absoluta e estratégia para manter a satisfação de necessidades humanas básicas. No entanto, nas sociedades capitalistas onde convivem as políticas sociais de bem-estar e os interesses capitalistas, o Estado de Bem-estar, configura-se como um sistema de proteção social contraditório, pois atende a interesses contrários. Assim, apesar de sua identificação com o conceito de cidadania, como ressalta Pereira (2011, p, 176), seu funcionamento difere de um país para o outro e, suas políticas sociais são resultantes de políticas próprias de

cada contexto sociocultural particular. Desta forma, torna-se de fundamental importância a apropriação do conteúdo relativo à ideologia neoliberal e sua relação com as expressões da questão social.

2.3.1 Ideologia neoliberal e questão social

A ameaça à hegemonia neoliberal, frente à crise conjuntural e seus impactos na questão social e em diversas de suas expressões, fez com que ideólogos ligados às classes dominantes, iniciassem um processo de revisão dos principais pontos do projeto neoliberal. Dessa revisão surgiu o chamado social-liberalismo que, como ressaltava Rodrigo Castelo (2012), seu objetivo consiste em tentar dar respostas às tensões da *questão social* e a luta da classe trabalhadora. Assim, a questão social é trazida para o centro do debate, como alvo, tanto do ponto de vista da intervenção teórica, quanto da prática, das classes dominantes. Acrescenta o autor, “à primeira vista, o social-liberalismo pareceu uma súbita tomada de consciência social das classes dominantes frente à degradação do mundo do trabalho e do meio ambiente” (CASTELO, 2012, p. 47). No entanto, suas medidas consistem na promoção de medidas interventivas pontuais, por parte do Estado e do Terceiro Setor, somente nas expressões da questão social mais aviltantes.

A característica mais distintiva do social-liberalismo tem sido proclamar as deficiências das estruturas econômicas e da distribuição de renda, mas apenas é parte da formalidade do discurso e suas práticas não alteram as condições de pobreza. Ao revisar a apresentação do autor (CASTELO, 2012) se encontra que a ideologia liberal social no Brasil, denominada por ele "miséria ideológica da economia do bem-estar", tem vários elementos discursivos que predominam na formulação de políticas sociais, quais sejam:

- Associar a desigualdade à distribuição de renda com fatores sociais e natural-genéticos.
- Entender que as instituições de ensino são responsáveis pelo desenvolvimento do capital humano; transformando a educação como causa da desigualdade e da pobreza.
- Vincular a remuneração salarial como resultado da qualificação profissional e formação.

- Entender que a distribuição de renda é dada por meio de políticas sociais.
- Por último, propor medidas puramente administrativas para a melhoria das políticas sociais, tais como direcionamento, impacto, avaliações e coordenação dos programas.

Na prática, essas formulações refletem-se na valorização da educação como um meio de superação da exclusão e a promoção de microcréditos como apoio às capacidades individuais, mantendo incólumes os relacionamentos sociais do capitalismo. Como conclui Castelo,

O patrocínio da igualdade de oportunidades via educação e expansão do microcrédito no Brasil seriam formas de intervenção do Estado na “questão social” vislumbrada pelo social-liberalismo, pois tal intervenção não atentaria contra a liberdade individual dos cidadãos e os mecanismos básicos de regulação mercantil, nem muito menos estimularia a preguiça da classe trabalhadora, preconceito repetido desde as formulações conservadoras sobre as *Poor Laws* inglesas na transição do feudalismo para o capitalismo e que não cessa de reaparecer em versões modernas. (CASTELO, 2012, p. 62)

Tais premissas podem ser aplicadas para o caso de muitos outros países latino-americanos, pois a divulgação destes princípios está em consonância com as ideias e condicionamentos que os Organismos Internacionais estabelecem nos acordos de crédito com os países denominados subdesenvolvidos. Reconhece-se que a ideologia social-liberal reorganiza uma nova concepção de políticas sociais em resposta a uma política global do Banco Mundial, com forte influência nos países de América Latina. O Banco Mundial desempenhou um papel crucial na legitimação das concepções da pobreza, desenvolvimento, e em geral, as concepções da questão social e os modelos de intervenção através de políticas sociais.

As referidas medidas têm sua origem no Consenso de Washington, considerado um “enquadramento político e ideológico” neoliberal que direciona as estratégias de desenvolvimentismo e políticas macroeconômicas na América Latina. Suas principais formulações para o crescimento econômico são a liberalização comercial, centralidade do mercado, crescimento liderado pelo mercado externo, e foco nas políticas macroeconômicas onde domina o capital financeiro. Para

Gonçalves (2012) este novo desenvolvimentismo não trata questões relacionadas à mudança na estrutura da propriedade, estrutura tributária, distribuição de riqueza, vulnerabilidade externa estrutural, influência dos setores dominantes e deslocamento da produção na direção do setor primário, pois superestimam a política macroeconômica e negligenciam questões estruturais (2012, p. 660).

Vale salientar, que a influência das agências multilaterais tem sua configuração histórica no endividamento dos países latino-americanos. Segundo Paz (2010), desde os anos 1980 até começos dos anos 2000, o endividamento internacional foi resultante da maneira como os países financiavam as crises da economia, emprego e pobreza. O autor identifica dois tipos de programas⁷ dirigidos à pobreza, ainda que sejam pequenas e quase inexistentes diferenças entre os mesmos, quais sejam: as estratégias de redução da pobreza (ERP) e os programas de transferência de renda condicionada (PTC). Ambos são entendidos como novas formas de intervenção nos países de menor nível de desenvolvimento (África, Ásia e América Latina), pelos Organismos Multilaterais de Crédito (OMC), como o Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo Monetário Internacional (FMI). Das tipologias (ERP e PTC) definidas pelos organismos, as ERP têm os maiores condicionamentos para o acesso dos governos aos créditos, pois deve basear-se em documento específico sobre a respectiva estratégia, examinado pelas diretorias do FMI e do Banco Mundial. A prioridade dos compromissos destes países é o crescimento econômico na lógica de limitar o papel dos Estados nacionais e abrir as economias ao comércio internacional.

De acordo com as normativas, o objetivo dos referidos programas é buscar reduzir a pobreza imediata, relacionada com a renda e, a pobreza de longo prazo, relacionada com a potenciação de ativos como o capital humano. Na prática, continua sinalizando o autor (PAZ, 2010, p. 53), as medidas implementadas pelos países endividados, privilegiam incremento do capital humano, das capacidades dos pobres, fortalecimento dos Sistemas da Proteção Social, crescimento do emprego, melhoramento da infraestrutura e crescimento econômico equitativo. Certamente, este ideal do desenvolvimento não consegue ser alcançado. Segundo o autor, além do sistema de monitoramento e avaliação dos Documentos de Luta Contra a

⁷ Autor define como Programa Dirigido à Pobreza (PDP), os programas de ação realizados pelos Estados nacionais, financiados, pelo menos em alguma de suas fases, por organismos internacionais, direcionados à redução e, em alguns casos, erradicação da pobreza. (PAZ, 2012, p. 29)

Pobreza (DELP), que contempla quatro etapas (organização para a execução, avanços físico-financeiros, qualidade e impacto de programas e projetos e, indicadores de pobreza), faz-se necessário incluir, também, uma avaliação sobre a maneira em que os resultados reais da abertura comercial e do crescimento econômico são apropriados pela comunidade no seu conjunto e não somente pelos setores específicos e poderosos de todos os países (2010, p. 53).

Neste sentido, Paz (2010) visibiliza a diferenciação entre o discurso dos organismos internacionais e as condições de implementação das medidas macroeconômicas pactuadas contra a dívida obtida pelos países Latino-americanos. Para o autor, os países assumem compromissos de estabilidade macroeconômica, que pretendem a liberalização dos mercados e abertura da economia sim que exista evidencia empírica sobre os resultados dos condicionamentos macroeconômicos é a sua relação com a superação da pobreza (PAZ, 2010, p. 52). O autor conclui que,

Habría que ver entonces en qué medida el grado de apertura económica, la privatización y desregulación de los mercados de trabajo, el mejoramiento de la infraestructura rural, etc. están asociados de alguna manera con tasas de pobreza por ingresos menores y con mayores niveles educativo y sanitario de las poblaciones en las que se implementan tales medidas (PAZ, 2010, p. 53).

Ao contrário, a evidência empírica dos efeitos das medidas de abertura, privatização e desregulamentação, em benefício dos interesses de valorização do capital, sim são evidentes. Harvey (2008) relaciona as referidas medidas à “virada neoliberal” dos anos 1970. Mostrando o caso chileno e o caso Iraque, o autor evidencia o verdadeiro interesse que move a intervenção das potências capitalistas nos países dependentes. No caso chileno, por exemplo, a intervenção inicia com o apoio dos Estados Unidos na execução do golpe de Estado de Pinochet contra o governo de Salvador Allende que ameaçava por sua tendência socialista. As medidas econômicas foram desenvolvidas sob o mando de profissionais treinados na Universidade de Chicago e “seu primeiro trabalho foi negociar empréstimos com o Fundo Monetário Internacional”. Especificamente a reestruturação econômica foi feita nos seguintes termos:

Trabalhando em parceria com o FMI, reestruturaram a economia de acordo com suas teorias. Reverteram as nacionalizações e privatizaram os ativos públicos, liberaram os recursos naturais (pesca, extração de madeira, etc..) à exploração privada e não regulada (em muitos casos reprimindo brutalmente as reivindicações das populações indígenas), privatizaram a seguridade social e facilitaram os investimentos estrangeiros diretos e o comércio mais livre. O direito das companhias estrangeiras repatriarem lucros de suas operações chilenas foi garantido. O crescimento liderado pelas exportações passou a prevalecer sobre a substituição de importações (HARVEY, 2008, P. 18).

Assim, para Harvey (2008), o FMI e o Banco Mundial, são centros de propagação e implantação da ideologia neoliberal, enquanto os países endividados uma vez que precisam dos empréstimos, aceitam as reformas de livre mercado sugeridas como contrapartida. Tem-se como resultado, uma elite econômica dos países capitalistas que se apoia na extração da mais-valia do resto do mundo através de fluxos internacionais e práticas de ajuste estrutural (p. 38).

Como parte da influência dos OMC nas políticas de superação da pobreza, destaca-se a adoção de abordagens sobre o desenvolvimento⁸ humano, difundido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a partir de seu primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano, em 1990. Tal concepção tem como fundamentação, as formulações do economista indiano Amartya Sen, sobre desenvolvimento como expansão de liberdades e de oportunidade. Para Sen (2006), a liberdade política e econômica promove a liberdade intrínseca do homem e oportunidades sociais incentivam iniciativas para superar algumas dificuldades de exclusão e falta de renda.

O conceito do progresso econômico ocupa um lugar importante nas referências de Sen, pois, a condição para que o mesmo ocorra, localiza-se, na capacidade que possui um indivíduo e, não em sua renda. Especificamente, se uma pessoa recebe educação vai se beneficiar com isso, mas, se ocorre expansão geral da educação e alfabetização em uma região, isso pode favorecer uma mudança social em outros

⁸ Índice de Desenvolvimento (IDH), criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen. Cf. PNUD (http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_DHHome)

aspectos, como a fecundidade ou mortalidade, “além de ajudar a aumentar o progresso econômico que beneficia também outras pessoas” (p. 154).

Os aportes de Sen constituem uma influência dos princípios liberais na interpretação da situação de pobreza. Segundo Maranhão (2012) a teoria de Sen remete à responsabilidade individual que cada um tem sobre suas condições de vida e a importância da agência individual para encontrar o lugar no livre mercado.

Para o autor [Sen], uma verdadeira política de combate às privações deve permitir que o indivíduo conseguisse a própria renda, combatendo as deficiências de capacidades e não simplesmente distribuindo renda. Então, para Sen, não se trava o combate à desigualdade econômica ou à pobreza através de intervenções na redistribuição de renda ou muito menos de uma ingerência na estrutura da propriedade. O que interessa para a sua concepção de desenvolvimento é o oferecimento de condições sociais básicas para que os agentes individuais conquistem seu lugar na competitividade do mercado livre (MARANHÃO, 2012, p. 95).

Este raciocínio fundado nas capacidades individuais como responsável para a inclusão dos indivíduos na sociedade é conhecida como darwinismo social, sendo parte da ideologia dominante da sociedade burguesa, o que também explica as motivações para negar a assistência social e, por outro lado, promover a ética do trabalho (BEHRING, 2011).

CAPITULO 3 – PARTICULARIDADES DO CONTEXTO NA AMÉRICA LATINA E COLÔMBIA

No capítulo 3 são destacados os principais elementos do contexto relacionados com o objeto de pesquisa. Explora-se alguns dados da América Latina com o objetivo de mostrar a tendência da pobreza, desigualdade de renda e gasto social na região. Assim a Colômbia, acompanha o padrão existente na região, não é um caso isolado e particular, está sim, estreitamente relacionado com as condições de desenvolvimento socioeconômico da América Latina.

3.1 DESIGUALDADE DE RENDA

A desigualdade na distribuição de renda dos países capitalistas é uma característica persistente de acordo com as estatísticas que apresentam a diferenciação entre a renda dos mais ricos em comparação com a renda dos mais pobres. Em América Latina, os 10% mais ricos da população recebem 32% das rendas totais, em quanto os 40% mais pobres ficam somente com 15%. Entre os países com maior índice na desigualdade de renda, encontra-se Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, Honduras, Paraguai e República Dominicana, com uma proporção de 40% da renda para a população 10% mais rica e uma proporção entre 11% e 15% da renda total para a população mais pobre. Para o caso da Argentina, Equador, Salvador, México, Nicarágua e Peru, a concentração de renda diminui no setor mais rico e aumenta, no mais pobre, ainda que a desigualdade se mantém, em proporções igualmente elevadas. Assim, os 10% mais ricos recebem 30% da renda, enquanto os 40% mais pobres recebem entre 16% e 17% da renda total (CEPAL, 2012, p. 90).

Tanto nos países desenvolvidos como naqueles identificados como países em processo de desenvolvimento, identifica-se a tendência na desigualdade da distribuição de renda. As estatísticas revelam que a percepção de renda daqueles que compõem o percentual de 1% mais rico nos Estados Unidos passou de 9% do total da renda no ano 1979, para 24% do total da renda no ano 2007 e, no período de 2009 a 2012, a renda desse mesmo segmento cresceu 31,4% em comparação

ao crescimento da renda das franjas com menos renda, que cresceu 0,4%. No caso europeu, o crescimento da renda foi de 10% na franja dos mais ricos, enquanto os 10% mais pobres perdeu participação na concentração de renda (DUBOIS, 2013).

Segundo a CEPAL (2014a), a partir do ano 2008 até o ano 2013, a América Latina apresenta uma tendência na diminuição da desigualdade na distribuição da renda medida conforme a variação no Índice de Gini por países. Na Tabela 1 destacam-se as variações no período compreendido entre 2002-2008 e 2008-2013, deduzindo-se, de acordo com os dados disponibilizados no Panorama Social da América Latina (CEPAL, 2014a, p. 23), a redução do Índice de Gini em, aproximadamente 10%, passando de 0,542 a 0,486, conforme os seguintes casos:

- Uruguai e México: decréscimo significativo da desigualdade na renda no período 2008 e 2013 a uma taxa superior a 1%.
- Argentina, Bolívia, Brasil, Salvador, República Dominicana e Colômbia: decréscimo significativo da desigualdade na renda no período 2008-2013 a uma taxa inferior a 1%.
- Venezuela e Costa Rica: aumento significativo da desigualdade na renda no período 2008-2013 a uma taxa superior a 1%.
- Equador, Paraguai, Peru, Chile, Panamá: aumento significativo da desigualdade na renda no período 2008-2013 a uma taxa de pelo menos 1%.

Por outro lado, ao observar os dados de medição da pobreza (Tabela 1) em 12 países da região, observa-se que mais da metade deles, têm cifras de pobreza e pobreza extrema que superam a 30% da população, enquanto na Colômbia este percentual se aproxima a 40 % da população em situação de pobreza, sendo o quinto país da região com as cifras mais elevadas, depois de República Dominicana, Paraguai, El Salvador e Equador. Estes dados contrastam com as referidas cifras de diminuição no índice de Gini e a pobreza continua persistente na região. A seguir, apresentam-se os dados extraídos do informe da CEPAL sobre pobreza e pobreza extrema, no período entre 2012 e 2013.

Tabela 1 - América Latina: pessoas em situação de pobreza e indigência 2012-2013 (%)

País	Em torno de 2012 ⁹			Em torno de 2013		
	Ano	Pobreza	Indigência	Ano	Pobreza	Indigência
Brasil	2012	18.6	5.4	2013	18.0	5.9
Chile	2011	10.9	3.1	2013	7.8	2.5
Colômbia	2012	32.9	10.4	2013	30.7	9.1
Costa Rica	2012	17.8	7.3	2013	17.7	7.2
Equador	2011	35.3	13.8	2013	33.6	12.0
El Salvador	2012	45.3	13.5	2013	40.9	12.5
Panamá	2011	24.0	11.3	2013	23.2	12.2
Paraguai	2011	49.6	28.0	2013	40.7	19.2
Peru	2012	25.8	6.0	2013	23.9	4.7
República Dominicana	2012	41.2	20.0	2013	40.7	20.2
Uruguai	2012	6.1	1.2	2013	5.7	0.9
Venezuela (República Bolivariana da)	2012	25.4	7.1	2013	32.1	9.8

Fonte: (CEPAL, 2014a, p. 17)

De acordo com o Panorama Social da América Latina 2015, no ano 2014 as estatísticas da região relacionadas à pobreza mantiveram correspondência em relação ao ano anterior, alcançando a 28,2% da população em situação de pobreza e 11,8%, na indigência (CEPAL, 2015b, p. 10) com os referidos dados, a região permanece com 40% de sua população em pobreza.

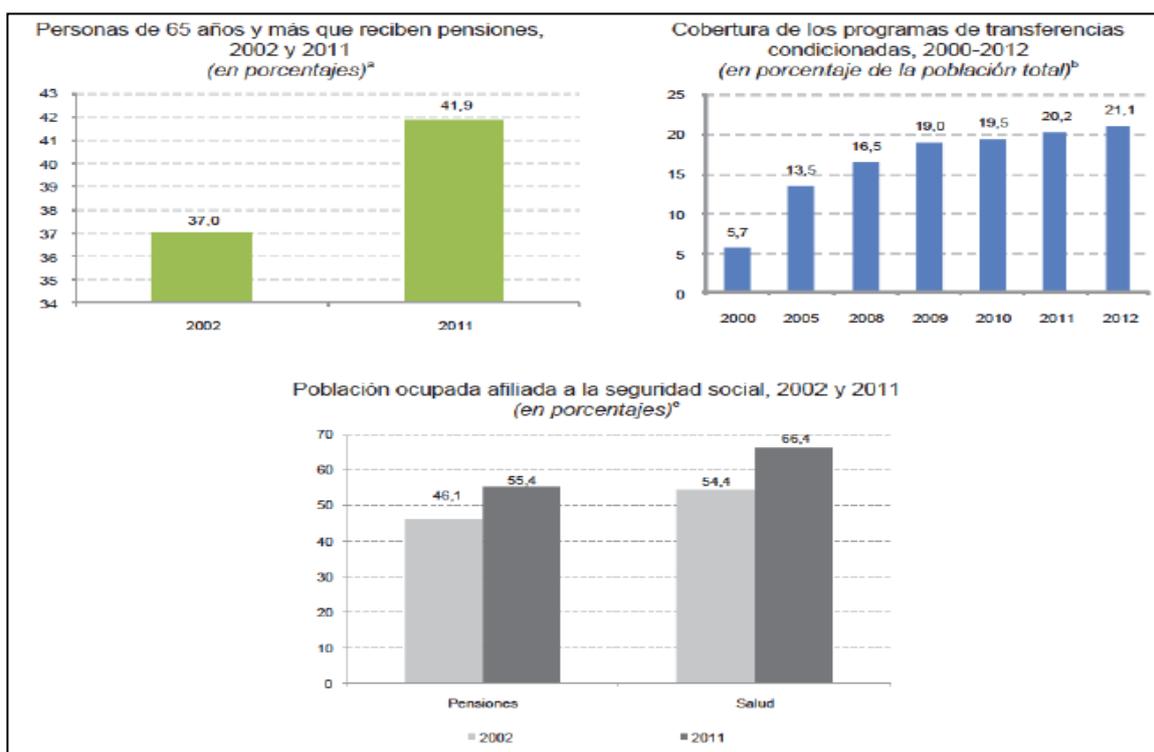
3.2. COBERTURA E GASTO SOCIAL NA REGIÃO

A cobertura da proteção social na América Latina apresenta um incremento a partir do ano 2000, segundo quatro tendências: aumento na cobertura de aposentadorias e pensões na população maior de 65 anos, aumento do número de famílias que recebem transferência monetária do Estado, aumento da população contribuinte à seguridade social e incremento na cobertura da saúde (CECHINNI e FILGUEIRA, 2014). Ao observar o gráfico 1 evidenciam-se as mudanças ao comparar os dados relativos ao ano de 2000 e 2012, sendo significativo o aumento

⁹ Segundo a CEPAL (2014b) o ano de referencia varia segundo os dados disponibilizados para cada país.

na cobertura dos programas de transferência condicionada que passa de 5,7% a 21,1% da população. Note-se, no entanto, a queda no percentual de aumento desta cobertura a partir do ano 2009, logo depois de ascender 1,5% da cobertura anual, houve um decréscimo de 0,5% anual.

Gráfico 1 - América Latina e o Caribe: aumento na cobertura da proteção social em (2000 – 2012)



Fonte: Cechinni e Filgueira (2014, p. 33)

É preciso ressaltar, ainda que se evidencie uma maior cobertura no período analisado (2012), todavia, é muito elevado o percentual da população não inserida no sistema de proteção social. No ano de 2012, 51% da população latino-americana maior de 65 anos, ainda não recebia uma prestação econômica na sua velhice; 45% dos ocupados não tinha filiação previdenciária e, portanto, sem direito à aposentadoria, e outro 44% dos ocupados não tinha filiação a plano de saúde. Estas cifras refletem basicamente as condições de uma população com ocupações altamente informais e a precarização das relações salariais ainda que formalizadas, como no caso dos contratos de prestação de serviços ou por conta própria. Como sinaliza o Panorama Social da América Latina (CEPAL, 2015b), as pessoas

ocupadas em setores denominados de baixa produtividade, tais como, os técnicos das microempresas, trabalhadores independentes não qualificados e empregados domésticos, têm escasso acesso às proteções de saúde e aposentadoria. Igualmente, a predominância na restrição de contratos formais de trabalho impossibilita o acesso à proteção social.

Cabe assinalar que as mudanças na ampliação do gasto social não implicam necessariamente no aumento da cobertura. O que poderia acontecer é a modificação dos condicionamentos para acessar ao sistema, como, por exemplo, obrigatoriedade da contribuição para aposentadoria e saúde, para todas as pessoas ocupadas, independentemente das precariedades dos salários ou das precariedades nas formas da vinculação laboral.

Este aumento na cobertura acarretou o aumento de aportes do gasto social, e, portanto, entende-se que as mudanças são tanto na magnitude, como nas formas, da cobertura (CECHINNI e FILGUEIRA, 2014). Segundo a CEPAL (2014b) no início dos anos 1990, o gasto social foi de 13,8% em relação ao PIB e manteve um crescimento constante até alcançar 19,1% do PIB no ano 2012-2013 e, 19,5% no ano 2013-2014. A partir de 2010 a tendência de crescimento foi mais modesta, pois, como menciona o documento da CEPAL, “o aumento do gasto público para enfrentar os efeitos de curto e médio prazo da crise financeira internacional, acarretaram num déficit das contas públicas ante a queda ou estagnação do PIB” (p.45). O gráfico 2 revela o aumento do gasto público social como porcentagem do PIB a partir do ano 1998 e também o aumento do gasto social na participação do gasto público total. No gráfico seguinte se apresentam as estatísticas do gasto social tendo como período de análise 1990-2013.

Gráfico 2 – América Latina e Caribe (21 países): evolução e participação do gasto público social no PIB e gasto público total, 1990-1991 a 2012-2013 (porcentagem)



Fonte: Gráfico extraído de CEPAL, 2014b, p.45.

Como foi ressaltada, a tendência no aumento do gasto social coincide com os câmbios na diminuição da pobreza. Uma análise relativa ao período de 2005 e 2012 permite antever as mudanças nas estatísticas de pobreza e sua significativa diminuição, no caso de doze países de América Latina. Ao comparar esses dados com os dados do gráfico 2, observa-se o aumento do gasto social neste mesmo período.

Tabela 2 - América Latina: pessoas em situação de pobreza e indigência 2005-2012 (%)

País	Em torno de 2005 ¹⁰			Em torno de 2012		
	Ano	Pobreza	Indigência	Ano	Pobreza	Indigência
Brasil	2005	36.4	10.7	2012	18.6	5.4
Chile	2006	13.7	3.2	2011	10.9	3.1
Colômbia	2005	45.2	13.9	2012	32.9	10.4
Costa Rica	2005	21.1	7.0	2012	17.8	7.3
Equador	2005	48.3	21.2	2011	35.3	13.8
El Salvador	2004	47.5	19.0	2012	45.3	13.5
Panamá	2005	31.0	14.1	2011	24.0	11.3
Paraguai	2005	56.9	27.6	2011	49.6	28.0
Peru	2003	52.5	21.4	2012	25.8	6.0
República Dominicana	2005	47.5	24.6	2012	41.2	20.0
Uruguai	2005	18.8	4.1	2012	6.1	1.2
Venezuela (República Bolivariana da)	2005	37.1	15.9	2012	25.4	7.1

Fonte: (CEPAL, 2014, página)

¹⁰ Segundo a CEPAL (2014b) o ano de referência varia segundo os dados disponibilizados para cada país.

A diminuição na incidência da pobreza e pobreza extrema na América Latina não se deve a uma causa específica. Em alguns casos, se relaciona à melhora das economias, sem embargo, se reconhece que a desigualdade tem um efeito limitante para a expansão econômica, assim como, para a melhoria da renda média das famílias, o que faz com que os registros da pobreza e pobreza extrema possam aumentar (Medina e Galvan, 2015).

3.3 BRECHAS¹¹ DE BEM-ESTAR E MODELOS DE PROTECAO SOCIAL

Os Sistemas de Proteção Social da América Latina respondem fundamentalmente aos modelos de proteção social no mundo ocidental capitalista, o modelo beveridgiano e o modelo bismarckiano. Isto significa que a proteção social encontra-se entre duas perspectivas: contributiva e não contributiva. No século XXI se consolidam os Sistemas de Proteção Social que buscam homogeneizar coberturas, enfrentar a exclusão e a pobreza, e assegurar condições de seguridade econômica (CORTEZ, 2012). Desse modo, adquirem protagonismo tanto nas análises, quanto nas práticas da proteção social, os programas de superação da pobreza e, particularmente, os programas de transferência de renda.

As particularidades da América Latina a respeito das condições demográficas, níveis de pobreza, dependência econômica, sistema político, endividamento público, entre outras, constituem referências para a configuração dos Sistemas de Proteção Social da região. Essa heterogeneidade encontrada no caso da América Latina impede o uso de tipologias clássicas e muito referenciadas como as de autoria de Titmuss e Esping-Andersen, como ressaltam Zimmermann e Andrade (2008). No entanto, resgata-se aqui a tipologia desenvolvida por Cecchini, Filgueira e Robles (2014), em publicação da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), na qual, sob a análise do estudo de caso em 20 países da América Latina e o Caribe (Argentina, Estado Plurinacional de Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa

¹¹ Para Cecchini, Filgueira e Robles (2014, p. 18) as brechas de bem-estar estão relacionadas com a capacidade dos países de assegurarem o acesso ao consumo adequado de bem e serviços. Identificam não só, a um “déficit” ou uma “disparidade”, como também, visibilizam a dinâmica da produção e reprodução das formas de acesso e distribuição do bem-estar (PAUTASSI, 2015).

Rica, Equador, Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Republica Dominicana, Trinidad e Tobago, Uruguai) agrupam-se os Sistemas de Proteção Social segundo a brecha de bem-estar (severa, moderada e, modesta) e, a sua vez, segundo a tendência produtivista, protecionista, segmentada ou homogênea destes sistemas. Vale ressaltar que o referido estudo foi desenvolvido tendo como base as políticas contributivas e não contributivas em todos os países.

As variáveis utilizadas para definir a agrupação dos países segundo a brecha de bem-estar são: Produto Interno Bruto (PIB) per capita, taxas de dependência demográfica, trabalhadores assalariados com aportes ao Sistema de Seguridade Social, gasto social, gasto em seguridade social e porcentagem do PIB para a assistência social (CECCHINI, FILGUEIRA e ROBLES, 2014, p. 23). Assim, a caracterização dos Sistemas de Proteção Social em América Latina, de acordo com a agrupação realizada pelos autores, é apresentada da seguinte maneira:

BRECHA DE BEM-ESTAR SEVERA: (Estado plurinacional de Bolívia, El salvador, Honduras, Guatemala, Nicarágua, Paraguai).

- Elevados níveis de fecundidade.
- População majoritariamente jovem.
- Escassos empregos formais, salários baixos.
- Alta dependência econômica.
- PIB inferior a 2.000 dólares *per cápita*.
- Modesta carga tributária.
- Incidência da pobreza superior a 45%.
- Cobertura da seguridade social entre pessoas ocupadas inferior a 30%.
- Concentrado acesso a mercados financeiros estreitos.

BRECHA DE BEM-ESTAR MODERADA: (Colômbia, Equador, México, Peru, República Dominicana).

- Descensos na fecundidade.
- Descenso da população jovem dependente.
- Maiores empregos formais.
- Envelhecimento da população.
- Manutenção de alta dependência econômica embora em população jovem escolarizada.
- PIB perto dos 5.000 dólares *per cápita*.
- Modesta carga tributaria compensada por maior PIB.
- Incidência da pobreza inferior a 40% e superior a 30%.
- Cobertura da seguridade social entre pessoas ocupadas próximo a 35% para aposentadoria e 65% para saúde.

BRECHA DE BEM-ESTAR MODESTA: (Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Uruguai, República Bolivariana de Venezuela).

- Forte descenso da fecundidade e envelhecimento da população.
- Alta dependência econômica embora em população com maior acesso à educação superior.
- PIB supera os 7.500 dólares *per cápita*.
- Carga tributária elevada.
- Gasto social superior a 20% do PIB.
- Taxa de incidência da pobreza perto de 15% da população.
- Cobertura da seguridade social entre pessoas ocupadas perto de 60% para aposentadoria e superior a 80% para saúde.

A partir da referida caracterização, os autores definem umas variantes dos Sistemas de Proteção Social, autores pretendem mostrar uma tipologia baseados no papel do Estado, do mercado e da família na proteção social. Vale ressaltar que este postulado, no qual interagem os três elementos (Estado, mercado e família), são reconhecidos na tipologia de Esping-Andersen, de acordo com as características dos regimes de bem-estar: (liberal conservador ou corporativista e socialdemocrata). Na categorização de Cecchini, Filgueira e Robles (2014) os países de brecha modesta subdividem-se em protecionistas e produtivistas.

Os protecionistas, segundo os autores, têm um Estado com forte intervenção na proteção social, sendo que o papel da família e do mercado é mais restrito na sua capacidade de inclusão (Argentina, Brasil, Uruguai), identificam-se por um alto esforço fiscal no cumprimento do seu objetivo da proteção e uma cobertura ampla nas aposentadorias e assistência social. Este tipo de sistema está mais próximo do modelo corporativista, afirmam os autores. Por outro lado, os produtivistas são países (Chile, Costa Rica, Panamá) com uma menor atuação do Estado na proteção da população que está fora deste sistema e uma maior propensão a articular-se com as famílias e aumentar o capital humano. O gasto na seguridade social neste grupo de países é menor do que no modelo protecionista e menor também a proteção da população desempregada. A sua vez, neste modelo produtivista pode-se identificar uma tendência de corte mais liberal que faz com que sejam maiores os esforços do mercado e agentes privados na proteção social.

Dentro do grupo da brecha moderada encontram-se dois tipos de Sistemas de Proteção Social, os protecionistas (Equador, Colômbia) e os países com sistemas

residuais, liberais e produtivistas (México, Peru, República Dominicana). O protecionista remete às características semelhantes do grupo de países com brecha modesta, ou seja, forte intervenção do Estado e limitado papel do mercado e a família, e aqueles residuais remete às características mencionadas no primeiro subgrupo. Sobre ese grupo de países, os autores resaltan que,

En la medida que nos movemos hacia los países de menor desarrollo relativo, los Estados sociales son frágiles y pequeños, los mercados laborales nacionales insuficientes y como ya vimos las familias asumen un rol de mayor importancia incrementándose las modalidades familiares extendidas. El peso de las remesas, de las familias extendidas y del gasto de bolsillo en salud, son la contracara de Estados con baja capacidad de desmercantilización y protección y de mercados laborales de baja exclusividades y alta precariedad. Este es un grupo de países relativamente homogéneo en materia de carga tributaria (baja), gasto social (bajo), cobertura (baja) y gasto de bolsillo en salud y educación moderado a alto, especialmente para sus muy bajos niveles de ingresos (CECCHINI, FILGUEIRA e ROBLES, 2014, p. 29).

Independiente destas classificações deve-se mencionar que os autores reconhecem a heterogeneidade na experiência da proteção social em cada um dos países, sem que as vezes, seja possível encaixar totalmente um país num modelo determinado.

3.4 POBREZA MONETÁRIA E MULTIDIMENSIONAL EM COLÔMBIA

O Departamento Administrativo Nacional de Estatística (DANE) apresenta as estatísticas de pobreza monetária e multidimensional para o ano 2014, tendo como referência o total da população nacional e sua classificação por zonas rurais e zonas urbanas. A pobreza monetária é baseada nas medições de linha de pobreza e linha de pobreza extrema, enquanto a pobreza multidimensional tem em conta as características de desigualdade como educação, saúde, trabalho, infância e infraestrutura da moradia.

As condições de pobreza monetária da população são analisadas, segundo três indicadores principais: incidência, brecha ou intensidade e severidade. O primeiro mostra a porcentagem de pessoas que estão abaixo da linha de pobreza; o segundo apresenta a quantidade de renda que uma pessoa necessita para deixar de

ser pobre, ou seja, para alcançar a linha de pobreza, e por último, o indicador de severidade representa as pessoas pobres que estão mais longe da média para alcançar a linha de pobreza. Os três indicadores aplicam-se de igual forma para o caso da pobreza extrema.

A tabela 3 resume os dados de pobreza e pobreza extrema para o ano de 2014. De acordo com as medições, a porcentagem de pessoas em situação de pobreza se situa em 28,5% para o nível nacional, enquanto que a porcentagem de pessoas em situação de pobreza extrema se situa em 8,1%. Ressalta-se desta tabela, a porcentagem de incidência da pobreza e pobreza extrema para as zonas rurais, sendo mais altas em relação às zonas urbanas. Por exemplo, a incidência da pobreza para as cidades foi de 24,6% e para zonas rurais foi de 41,4%. No caso da pobreza extrema também se duplicam as cifras de sua incidência, com 8,1% nas zonas urbanas e 18% nas zonas rurais. A tendência de maior pobreza e pobreza extrema se mantém nas zonas rurais, assim como no caso da incidência, brecha e severidade.

Tabela 3 – Colômbia - Indicadores da pobreza e pobreza extrema 2014

		INCIDÊNCIA	BRECHA OU INTENSIDADE	SEVERIDADE
	Nacional	28.5%	10.8%	5.8%
POBREZA	Urbano	24.6%	9.1%	4.8%
	Rural	41.4%	16.6%	9.2%
POBREZA EXTREMA	Nacional	8.1%	3.0%	1.7%
	Urbano	5.1%	1.9%	1.1%
	Rural	18.0%	6.6%	3.5%

Fonte: Elaborado a partir de DANE (2014)

O informe do DANE revela também a incidência da pobreza e pobreza extrema tendo em conta dois perfis: característica do chefe da moradia e características dos integrantes da moradia. No que diz respeito às características do chefe da moradia, menciona-se que a maior incidência da pobreza e pobreza extrema está determinada por situação laboral, nível educativo, posição ocupacional e inscrição à seguridade social; sendo a situação laboral a que apresenta maior incidência nos registros como se observa na tabela 4. A pobreza em decorrência da situação

laboral tem uma incidência em 47,2% dos chefes de moradia e, destes, 20,7% em pobreza extrema; verifica-se que o nível educativo de 39,6% dos chefes de moradia, em situação de pobreza, apresentam nenhuma escolaridade ou somente o ensino primário, dos quais, 12,5% em pobreza extrema; a inscrição na seguridade social tem uma incidência em somente 7,8% dos chefes de famílias pobres e em 0,3% daqueles em situação de extrema pobreza. Consta-se que um percentual significativo dos chefes de moradia não possuem inscrição na seguridade social, sendo 38,5% em situação de pobreza e 10,6% na pobreza extrema; e por último, as posições ocupacionais, verifica-se que a maioria trabalha como patrão ou por conta própria, sendo 36,2% daqueles em pobreza e 10,9% na pobreza extrema. Somente 15,9% e 1,9% daqueles chefes em situação de pobreza e extrema pobreza, são assalariados (DANE, 2014, p.19 e 23).

Segundo a categoria sexo, a maior incidência da pobreza é registrada entre as chefes de família, do sexo feminino, no entanto as cifras indicam uma diferença muito pequena em relação à chefatura masculina, o primeiro com incidência de 31% e o segundo com incidência de 27,3%. Por outro lado, na categoria idade do chefe de família, verifica-se que a maioria dos chefes de moradia em situação de pobreza e extrema pobreza concentram-se na faixa etária entre 25 anos até 45 anos de idade. Observa-se que, a partir do aumento na idade ocorre uma diminuição na incidência da pobreza.

Tabela 4 - Colômbia - Incidência da pobreza e pobreza extrema segundo perfil de chefe da moradia, 2014 (%)

CARACTERÍSTICAS DO CHEFE DE MORADIA		POBREZA	POBREZA EXTREMA
		TOTAL NACIONAL	TOTAL NACIONAL
SEXO	Homem	27,3	7,4
	Mulher	31,0	9,4
IDADE	Até 25 anos	34,3	10,0
	Entre 26 e 35 anos	33,5	10,0
	Entre 36 e 45 anos	33,1	9,4
	Entre 45 e 55 anos	25,6	7,0
	Entre 56 e 65 anos	21,9	5,9
	Maior de 66 anos	23,3	6,6
NIVEL EDUCATIVO	Nenhum ou primário	39,6	12,5
	Secundário	25,7	6,0

	Técnica ou tecnológica	10,1	1,9
	Universidade ou pós-graduação	4,9	1,0
SITUAÇÃO LABORAL	Desocupados	47,2	20,7
	Ocupados	27,2	6,9
	Inativos	30,1	10,5
POSICÃO OCUPACIONAL	Assalariados	15,9	1,9
	Patrão ou conta própria	36,2	10,9
SEGURIDADE SOCIAL	Filiado	7,8	0,3
	Não filiado	38,5	10,6

Fonte: Elaborado a partir de DANE (2014, p. 19 e p. 23)

No que concerne ao perfil dos integrantes da moradia, se constata que aproximadamente 70% (68,3%) das famílias em situação de pobreza, possuem três ou mais filhos/as menores de 12 anos, sendo que 46,8% são famílias nas quais nenhum de seus membros está ocupado no mercado laboral. Sobre a incidência da pobreza extrema, verifica-se que 25,2% das famílias possuem três ou mais filhos/as menores de 12 anos e 24,8% dessas famílias não possuem nenhum membro ocupado no mercado laboral. As maiores incidências se apresentam nas zonas rurais, com 73,7% das famílias com três ou mais filhos/as menores de 12 anos e 65% de famílias sem nenhum membro ocupado no mercado laboral (DANE, 2014, p. 20 e 24).

Por seu lado, as medições da pobreza multidimensional contam com quinze (15) indicadores ponderados, e se considera pobre, a pessoa que apresenta 33% da privação nos referidos indicadores. Para o caso colombiano, os 15 indicadores se agrupam em cinco (5) dimensões: educação, saúde, trabalho e acesso aos serviços públicos e condições da vivenda. A incidência da pobreza multidimensional no âmbito nacional, no ano 2014, foi de 21,9%, enquanto, na zona rural, foi de 44,1%. (DANE, 2014, p. 27). Tais cifras não apresentam maiores diferenças com a incidência da pobreza monetária, ao contrário, são equiparáveis. Conforme o indicado na tabela 5, as maiores incidências da pobreza multidimensional e no nível nacional ocorre em 76,8% das famílias submetidas ao trabalho informal, 50,7% que baixo nível de escolaridade e, 32,0% com atraso escolar. No caso das categorias com menor incidência se encontram 1,8% das moradias com material inadequado de paredes exteriores, 3,4% com trabalho infantil, e 3,3% com inassistência à escola (DANE, 2014, p. 30).

Tabela 5 – Colômbia - Moradias com privação por variável (%). Total nacional 2014

VARIAVEL	2014
Sem seguro em saúde	12,2
Amontoamento crítico	10,8
Carência de saneamento melhorado	10,5
Trabalho informal	76,8
Analfabetismo	10,7
Baixo nível de escolaridade	50,7
Obstáculos no acesso ao sistema de saúde	6,3
Inadequado material do assoalho da moradia	5,2
Falta de assistência à escola	3,3
Obstáculos de acesso aos cuidados na 1ª infância	9,4
Inadequado material das paredes de moradia	1,8
Trabalho infantil	3,4
Atraso escolar	32,0
Sem acesso a fontes de água tratada	11,5
Desemprego de longa duração	10,4

Fonte: DANE (2014, p. 30)

Entre as zonas urbanas e rurais se mantém a tendência quanto ao conjunto de privações vivenciado pelos domicílios pobres, relacionado com o nível nacional. No entanto, se evidenciam diferenças substanciais quanto a algumas categorias que aportam elevados percentuais no conjunto das privações dos domicílios rurais como é o caso de 92% dos domicílios que vivem do trabalho informal, 83,6% dos domicílios apresentam baixo nível de escolaridade, 40,2% com o atraso escolar e 41,8% vive sem acesso à fontes de água tratada (DANE, 2014, p. 32)

Tabela 6 – Colômbia - Moradias com privação por variável (%). Total urbano e rural 2014

VARIAVEL	ZONA URBANA	ZONA RURAL
Sem seguro em saúde	12,5	11,1
Amontoamento crítico [elevada concentração]	10,8	10,8
Carência de saneamento básico	6,9	24,0
Trabalho informal	72,7	92,0

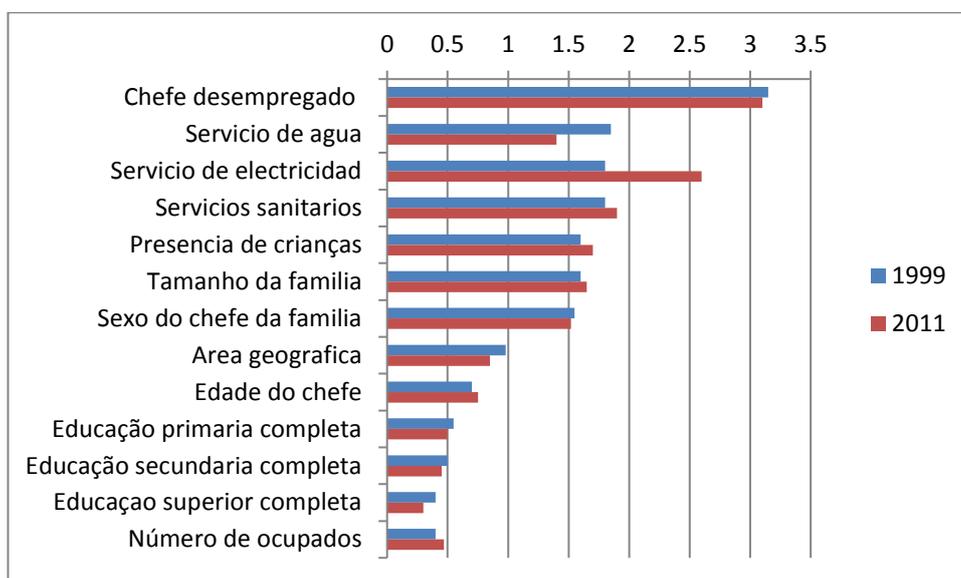
Analfabetismo	7,1	24,1
Baixo nível de escolaridade	41,8	83,6
Obstáculos no acesso ao sistema de saúde	5,4	9,9
Inadequado material do assoalho da moradia	1,7	18,3
Falta de assistência à escola	2,5	6,6
Obstáculos no acesso ao cuidado na 1ª infância	9,6	8,7
Inadequado material das paredes de moradia	1,7	1,9
Trabalho infantil	2,4	7,1
Atraso escolar	29,8	40,2
Sem acesso à fontes de água tratadas	3,3	41,8
Desemprego de longa duração	10,8	8,7

Fonte: DANE (2014, p. 31 e 32)

As tendências anteriormente apresentadas, relativas à pobreza multidimensional na Colômbia, acompanham o perfil da pobreza definido para América Latina. A Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL, 2012) identifica características das famílias pobres que as diferenciam das famílias que percebem maiores rendas, mantendo-se uma constante no tempo, porém, variam com as condições sociodemográficas em cada região. Associa-se a pobreza à alguma das seguintes situações: área de residência, origem étnica (indígenas e afrodescendentes), a estrutura da idade, nível educativo, sexo, ocupação e número de ocupados, número de membros da família e disposição de serviços básicos.

Com estas variáveis, CEPAL (2012) também apresenta um modelo de regressão para avaliar a probabilidade da pobreza numa família com algumas das situações sinalizadas anteriormente. Mostra-se um cociente de probabilidade de pobreza, onde uma variável superior a um (1) representa um aumento na pobreza e uma variável inferior a um (1) representa uma diminuição. Assim, os parâmetros que incrementam a maior probabilidade de que uma família seja pobre em América Latina, com cociente maior que um (1), são: serviços básicos (água, eletricidade, serviços sanitários), chefe da família desempregado, presença de crianças, sexo do chefe da família, tamanho da família e área geográfica. Ao contrário, aqueles com valor menor que um (1) diminuem a probabilidade de que uma família seja pobre.

Gráfico 3 - América Latina: parâmetros do cociente de probabilidades da pobreza 1999 - 2011.



Fonte: CEPAL (2013, p.76)

CAPITULO 4 – A POLÍTICA DE GERAÇÃO DE RENDA DA COLÔMBIA (2006 - 2014)

O presente capítulo dedica-se à análise da política de geração de renda da Colômbia, em vigência no período compreendido entre 2006–2014, correspondente ao segundo mandato do presidente Álvaro Uribe Vélez (2006-2010) e, ao primeiro mandato do presidente Juan Manuel Santos (2010-2014), atual presidente da República. A análise está estruturada, a partir de três elementos, a saber: diretrizes da política, os antecedentes e estrutura institucional responsável pela sua execução e os programas e projetos que têm como finalidade a inclusão produtiva ou a inserção socioeconômica orientada à geração de renda autônoma e estável das famílias em situação de pobreza extrema e deslocamento forçado, segundo o que anuncia o governo nacional. A análise desta política abarca as disposições mais recentes adotadas pelo governo colombiano, dispostas no documento CONPES 3616¹², de 2009 e os PNDs¹³ relativos aos períodos, 2006-2010 (*Estado Comunitario: desarrollo para todos*) e, 2010-2014 (*Prosperidade para todos*), assim como nas legislações diretamente relacionadas com a institucionalização dos mesmos. Os PNDs são particularmente importantes nesta análise, tendo em vista a estruturação do Sistema de Promoção Social na Colômbia, no qual, se incluem as estratégias de superação da pobreza e geração de renda.

4.1 DIRETRIZES DA POLÍTICA

4.1.1 PND 2006-2010 e 2010-2014: a configuração da promoção social com vistas à superação da pobreza

¹² O CONPES - Consejo Nacional de Política Económica e Social, criado pela Lei 19 de 1958, é a instância máxima nacional de planejamento e atua como órgão assessor do Governo. Por meio de estudos e documentos o CONPES orienta as ações do governo em temas econômicos e sociais.

¹³ Os PNDs dão estrutura aos planos de governo apresentados pelos candidatos nas eleições governamentais de ordem local, regional ou nacional. São regulamentados pela Lei 152 de 1994. De acordo com a Lei referenciada, os Planos de Desenvolvimento devem ser submetidos, ainda como Projeto, à apreciação do Conselho Nacional de Planejamento (CNP), constituído por representantes dos governos locais, setores econômicos, setores sociais, setores educativos e culturais, setor ecológico, setor comunitário, comunidades indígena, para análise e formulação de recomendações, após o que, o CONPES, realiza as emendas necessárias e, então, o Projeto é encaminhado ao Congresso da República para discussão e aprovação.

A aprovação das diretrizes da política de geração de renda, inscrita no Documento CONPES 3616, de 2009, objeto desta análise, encontra amparo no marco do PND 2006–2010, denominado *Estado Comunitario: desarrollo para todos*, do segundo período de governo do Presidente Álvaro Uribe Vélez. Dito PND estabelece a estrutura do que hoje é o Sistema de Proteção Social na Colômbia, bem como do Sistema de Promoção Social e, neste, delimita a priorização da geração de renda como estratégia de superação da pobreza.

É no ano 2007, com a Lei 1151, da expedição do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 2006-2010, que se inclui o Sistema de Promoção Social como sistema articulado ao Sistema de Proteção Social¹⁴. De acordo com a referida Lei, o Sistema de Proteção Social é definido como “o conjunto das ações do Estado, a sociedade e a família, assim como as instituições e recursos, dirigidos à superação da privação e à expansão das oportunidades dos grupos populacionais pobres e vulneráveis, sob um marco de corresponsabilidade”. Dele fazem parte, a Seguridade Social integral (meta de universalizar a cobertura da saúde, ampliar a afiliação aos sistemas de pensões e, ao sistema de riscos profissionais e proteção ao desempregado); o Sistema de formação de “capital” humano (ampliar cobertura, qualidade e eficiência da educação) e, o Sistema de Promoção Social/Sistema social de risco (Lei 1151, p. 11). A articulação desses três componentes é entendida como necessária na diminuição dos níveis de pobreza e desigualdade.

Por sua vez, o Sistema de Promoção Social compreende o “conjunto de entidades e organismos públicos e privados, normas e procedimentos que estão em função do desenho, formulação, inspeção, vigilância, controle e a execução das ações de promoção social, incluindo o Sistema Nacional de Bem-Estar Familiar, sob a direção do Ministério da Proteção Social” (PND, 2007, p. 10).

O PND 2006-2010 na sua configuração do Sistema de Promoção Social marca uma mudança na compreensão da assistência social para promoção social, sendo este o referente que vai dar sentido às concepções das diretrizes da política de geração de renda contida no CONPES 3616. A promoção social é considerada pelas ações que se dizem ultrapassar a concepção da assistência social, entendida como

¹⁴ No ano de 2002, mediante a Lei 789, foi criado o Sistema de Proteção Social na Colômbia, com a finalidade de diminuir a vulnerabilidade e a melhorar a qualidade de vida dos mais desprotegidos. Como mínimo, a lei estabelece, que devem ser garantidos o direito à saúde, à aposentadoria e ao trabalho. A estruturação do Sistema de Proteção Social no seu sentido estrito, de proteção aos mais vulneráveis, apesar de sua criação formal, só passa a ser fortalecido no PND 2006 – 2010.

ações que provocam dependência do Estado por parte do beneficiário, para ações que busquem comprometer o indivíduo com o seu próprio desenvolvimento e superação da pobreza. A promoção social estabelece como orientação, a intervenção institucional que contribua com o desenvolvimento das capacidades e potencialidades da população e, menos, o desenvolvimento de ações imediatas que não resolvem no longo prazo as condições de precariedade.

Segundo o PND 2006-2010, a promoção social se define como “a ação do Estado que, mediante programas de transferência de renda ou bens, promove a população em situação de privação e vulnerabilidade” buscando no longo prazo a inclusão social e a geração de renda própria (p. 142). De acordo com o PND 2006-2010, as ações do Estado na promoção social, se constituem das seguintes características:

- Justifica-se na garantia de direitos e corresponsabilidade da sociedade
- Dirige-se à população em privação e vulnerabilidade
- Implica a transferência em dinheiro ou bens
- É transitória. Busca a expansão de oportunidades e liberdade.
- É multidimensional. Diversos fatores que causam a pobreza
- É integral. Tem em conta toda a unidade do alvo de intervenção
- Considera a privação como relativa. Varia segundo os contextos
- Promove a geração de formas de autossustentabilidade

Reconhecendo a necessidade da articulação institucional, dentro do Sistema de Promoção Social, esta se dá por meio da Rede de Proteção Social para superação da pobreza extrema, criada pelo CONPES 102, de 2006. A rede tem três objetivos: 1) integrar a oferta institucional; 2) brindar acompanhamento familiar para beneficiários e acesso preferente dos mais pobres; 3) desenvolver um marco de corresponsabilidade para que as famílias assumam o compromisso de superar a pobreza; e 4) criar condições de geração de renda para permitir a superação da pobreza.

A Rede se articula a partir do Programa *Familias en acción*, às famílias beneficiárias deste subsídio com a oferta institucional, nacional e departamental, para impulsar o progresso das famílias em pobreza extrema a partir do encadeamento com outros processos complementares para acumulação de capital

humano e geração de renda, traduzido em focalizar os mecanismos de entrada e fortalecer os incentivos de saída.

Um dos elementos considerados mais importantes da criação deste atual Sistema de Proteção Social é o de ampliar as estratégias para redução, mitigação e superação dos riscos causados por fontes naturais, ambientais, sociais, econômicas, do mercado de trabalho, ciclo vital e saúde e focar a pobreza em uma perspectiva de promoção social vinculada ao acesso ao trabalho e educação (Cortez, 2012, p. 54). Assim mesmo, de acordo com a Cepal (2015a, p. 9) a reforma para a criação do Sistema de Proteção Social, apoia-se em quatro desafios:

- i) A necessidade da universalidade
- ii) O trânsito da concepção de programas assistenciais à programas promocionais
- iii) O desafio da integralidade do sistema
- iv) O embate entre financiamento das prestações contributivas e assistenciais

A inclusão da promoção social pretende superar o assistencialismo, segundo o PND 2006–2010 e, para isso, define-se como prioritário a focalização adequada, conforme as necessidades das populações, o acompanhamento efetivo por parte das instituições, e esquemas que permitam desenvolver habilidades para gerar renda própria no futuro (PND, 2007, p. 142). Particularmente, o plano explicita,

Adicionalmente, é necessária a consolidação do Sistema de Promoção Social – parte integral do SPS – que permita a intervenção coordenada e efetiva na promoção social da população em condições de privação e vulnerabilidade, dentro de uma política baseada na expansão de oportunidades dos pobres e vulneráveis, não somente resolver no curto prazo as necessidades mínimas, ao contrario, promover a expansão de oportunidades. Isto significa um quebre entre o assistencialismo e a promoção social (p. 142).

Importante ressaltar que até o Plano Nacional de Desenvolvimento, relativo ao período de 2002–2006 *Hacia un Estado Comunitario*, o termo utilizado para referir-se à proteção aos mais pobres, referia-se à assistência social reconhecendo-se que os programas existentes (*Sistema Nacional de Bienestar Familiar*) não foram

desenhados para oferecer assistência de maneira oportuna e massiva em épocas de crises”.

No PND 2002–2006, se define que a proteção social na Colômbia está “a cargo de uma série de entidades sem objetivos comuns, desarticuladas entre si, com uma alta fragmentação e superposição de programas” (PND 2003, p. 214). Este PND reconhece que “não foram criadas as ferramentas necessárias para a proteção e a assistência social, em especial programas que enfrentem de maneira temporal os efeitos adversos das crises econômicas sobre os domicílios mais pobres” (p. 214). Mas, esse mesmo PND admite que a evidência quanto à deterioração da renda das famílias pobres, impõe necessidade de uma rede de assistência e proteção social complementar aos serviços tradicionais (p. 214).

As deficiências, como apontado no PND 2002-2006, levaram à introdução da *Red de Apoyo Social*, cujos programas estavam direcionados às obras comunitárias, transferência de renda condicionada à assistência escolar e, capacitação de jovens desempregados (posterior ação social).

Estas apreciações dão origem às mudanças no Sistema de Proteção Social estruturado no PND 2006–2010, que se mantém na atual estrutura do que é o Sistema de Proteção Social na Colômbia. Já no PND 2010 – 2014, precisa-se a focalização da população beneficiária dos programas sociais, no sentido de focar nos extremamente pobres, e articular a oferta institucional mediante a *Red de Solidaridad social*.

Gráfico 4– Estrutura do Sistema de Proteção social na Colômbia



Fonte: Gráfico extraído (PND, 2014, p. 322)

Desta caracterização destaca-se a mudança na concepção da promoção social como componente na superação da pobreza e a necessidade, segundo o referido PND, de conferir uma atuação do Estado menos assistencialista e, ao contrário, com maiores possibilidades de desenvolver as capacidades e potencialidades da população beneficiária.

Para o caso da população em situação de pobreza e vulnerabilidade, o Sistema de Promoção Social vem a auspiciar as atuações que permitam o acesso aos componentes da proteção social, dos quais se encontrem excluídos. O objetivo é expandir as oportunidades dos pobres em favor da superação de sua condição de pobreza, inclusão social e, possibilidades de gerar renda autônoma e autonomia econômica (PND, 2011).

O Sistema de Promoção Social definiu como prioridade, fortalecer a geração de renda autônoma como um objetivo central na superação da pobreza. As estratégias para alcançá-la são reconhecidas como transversais ao Plano e se especificam em ações como promoção da empregabilidade, fomento ao empreendedorismo e geração de renda. Explicitamente o PND (2010-2014) deixa claro o propósito de estabelecer um mecanismo para realizar a transição, do sistema de transferência monetária condicionada, ao cenário em que a população em situação de pobreza extrema, possa gerar renda de maneira autônoma e duradora (PND, 2011, p. 440).

Nos pressupostos do Plano identifica-se também, uma forte influência das concepções sobre o desenvolvimento econômico como pilar na superação da pobreza e, portanto, das medidas macroeconômicas que foram privilegiadas nos anos 1980 e 1990, sob a influência dos organismos internacionais. Essas medidas macroeconômicas contemplam o aumento do capital humano e das capacidades dos pobres, o fortalecimento da proteção social, criação de empregos, desenvolvimento da infraestrutura e o crescimento econômico equitativo (PAZ, 2010). No PND são evidentes estas diretrizes nas ações denominadas indiretas para redução da pobreza, entendidas como ações do entorno macroeconômico e configuradas em três dimensões. Conforme PND (2011, p. 424):

- Nível 1: crescimento pela prosperidade democrática: estratégia de estabilização macro econômica. A estratégia baseia-se no crescimento econômico com base em cinco locomotoras da economia (mineração,

habitação, infraestrutura, agropecuária e inovação) que pela via da empregabilidade e produtividade, aumentem a renda e o nível de vida.

- Nível 2: desenvolvimento, consolidação e adequada operação do Sistema de Proteção Social, particularmente, os componentes não subsidiados e a política de geração de renda, mediante o fomento do empreendedorismo, empregabilidade e microcrédito.
- Nível 3: ações do Sistema de Promoção Social e da rede pela superação da pobreza extrema, mediante a consolidação da focalização do gasto público, focalização na população pobre e vulnerável, fortalecimento da rede e estratégias de atenção da população deslocada pelo conflito armado, primeira infância e grupos étnicos.

De outro lado, no PND 2010-2014 são identificadas as condições para ampliação do acesso da população ao sistema financeiro. Para o PND, a partir de estudos socioeconômicos, avalia-se que o sistema financeiro favorece o crescimento econômico e provoca efeitos positivos na redução dos níveis de desigualdade e pobreza (PND, 2011, p. 166). Adicionalmente, citando ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, o referido Plano afirma que a implementação de Tecnologias de Comunicação para prestação de serviços financeiros móveis (SFM) é uma ferramenta chave para ampliar a cobertura do sistema financeiro e os níveis de inclusão financeira, pois permitem reduzir os custos da prestação de serviços em zonas apartadas e, se reportam, em consequência, impactos positivos no nível de bem-estar social e econômico da população. O Plano de Desenvolvimento apresenta as cifras de crescimento do setor financeiro, que no ano 2010, contava com 99% de cobertura geográfica na Colômbia e, também, com transações que ascendiam aos \$8,5 bilhões (em pesos colombianos). No entanto, o que não se fala no Plano de Desenvolvimento é sobre as cifras que revelam aqueles efeitos positivos esperados na redução dos níveis de desigualdade e pobreza (PND, 2011, p. 168).

Ainda no referido Plano (2010-2014) é ressaltada a importância do microcrédito no favorecimento de aquisição de bens, relacionados com o desenvolvimento de capacidades que permita ao usuário saber aproveitá-los e alcançar a integração no mercado de maneira justa e equitativa. No concernente à promoção da segurança

individual, o PND expressa a necessidade dessa estratégia devido a que a população mais pobre, com menor renda, é considerada mais vulnerável em situações de doença, acidentes e desastres naturais. Segundo o Plano, ambas as estratégias tendem a diminuir a procura pela população pobre por financiamentos informais, os quais provocam elevados custos nos pagamentos, perdas ou diminuição de ativos.

Por último, outro fator primordial dentro da interpretação das condições de superação da pobreza, segundo o Plano, é a educação, a qual deve prover o capital humano necessário para alcançar a prosperidade. É notável a subordinação do componente da educação ao componente da economia e emprego, entendendo-se a educação como essencial para promover competências laborais, melhorar o vínculo com o trabalho e lograr altos níveis de crescimento econômico.

Ao apontar para a promoção social focalizada na população pobre e vulnerável, o PND revela uma conotação em relação à concepção da pobreza e, portanto, às formas de seu combate, produto de interpretações marcadamente influenciadas pela ideologia liberal. Não é em vão também, que se explicitem desafios do plano *Prosperidad para todos*, em termos de aumentar a eficiência do gasto social e melhorar a focalização nos mais pobres e vulneráveis (PND 2007, p. 426).

4.1.2 O CONPES 3616 de 2009: diretrizes da política de geração de renda para população em pobreza extrema e deslocamento forçado.

O CONPES 3616 estabelece como principal estratégia da política de geração de renda o incremento do potencial produtivo entre a população em pobreza extrema e a população em situação de deslocamento forçado. As incapacidades para desenvolver o potencial produtivo, segundo o documento, devem-se à insuficiência e instabilidade da renda da população, o que constitui uma barreira de tipo socioeconômico que limitam a geração de renda. São, portanto, reduzidas as suas possibilidades de participar no mercado laboral, seja como assalariados ou através de empreendimentos produtivos. As barreiras socioeconômicas associam-se aos seguintes fatores:

- Ausência de “capital” humano (educação, formação para o trabalho)

- Problemas de adaptação ao entorno urbano por tratar-se de população de origem rural
- Inadequada intervenção psicossocial nos casos das populações deslocadas
- Dificuldades para estabelecer formas associativas de empreendimentos produtivos

As formas associativas, pois apresentam maiores probabilidades de sucesso nas iniciativas empreendedoras. As diretrizes da política de geração de renda considera que a associatividade facilita a criação de economias de escala; reduzem custos nas etapas do processo produtivo; propiciam um uso eficiente dos fatores de produção; reduzem riscos associados com a volatilidade do mercado; facilitam o acesso aos serviços financeiros; e incrementam as possibilidades de negociação. Adicionalmente, indica-se que a população em extrema pobreza, e em situação de deslocamento forçado, não tem a capacidade para desenvolver alianças com aqueles que dispõem de melhor capacidade logística e de inserção nos mercados, carecem da capacidade para se organizar, aumentar sua produtividade e sua negociação em níveis mais altos da escala de comercialização. Segundo o CONPES os indivíduos privilegiam as saídas individuais na sua necessidade de sobrevivência.

Outra barreira identificada no desenvolvimento das capacidades produtivas na população em pobreza extrema e situação de deslocamento forçado refere-se à dificuldade para acessar aos ativos produtivos. Este fator é avaliado no CONPES para o caso das famílias em situação de deslocamento forçado, portanto, limita-se às referências sobre a informalidade na posse da terra no setor rural e à pouca vocação agropecuária, igualmente, à insuficiente assistência técnica e de autoconsumo.

O acesso ao sistema financeiro formal e a alta exposição aos riscos derivados de situações emergenciais, ocasionadas por ações humanas (desemprego, por exemplo) ou naturais (catástrofe por inundação, doenças), atuam como um atenuante na situação de pobreza. As famílias recorrem a mecanismos informais para obter ajuda econômica e devem, segundo a lógica exposta no documento, pagar maiores somas de dinheiro do que se fossem realizar empréstimos nas entidades bancárias.

A essa postura, soma-se, o que denominam percepção subjetiva do risco, assinalando que as famílias com os quintis mais baixos não têm uma previsão dos riscos do futuro e a sua percepção é que a situação futura não vai ser pior do que a situação atual. Segundo o CONPES 3616 as famílias com os quintis de renda mais pobres têm uma expectativa de renda similar à atual, ou seja, não tem expectativa do melhoramento, e estas mesmas famílias são menos exigentes do que as famílias com quintis mais altos. A interpretação feita deste resultado é que as famílias com quintis de pobreza mais baixo não têm uma previsão dos riscos do futuro. Para estas famílias a situação do presente será igual à situação do futuro, sem considerar se os eventos negativos ou sucessos inesperados possam suceder.

Por outro lado, os incentivos à poupança por parte da população em extrema pobreza e população deslocada pela violência são interpretados como positivos na mudança das condições de vida desta população. Resumem-se principalmente cinco programas que cumprem com este objetivo:

- O programa “Mujeres ahorradoras en acción” que vincula 200.000 mil beneficiárias e, poupança em contas bancárias no valor de 44 mil milhões de pesos.

- O programa “Mujer cabeza de familia” que desembolsou 10.337 créditos para financiar atividades produtivas através do Banco Agrário por um valor de 13 mil milhões de pesos.

- O programa “Especial de crédito rural” que ofereceu microcréditos no valor de 52.954 milhões de pesos.

- O programa “Incentivos a la Protección Familiar” que subsidia a aquisição de seguros de vida para empresários rurais.

- O programa “Educación Financiera y empresarial” que tem promovido a abertura de 1.673 contas bancárias e poupança no valor de 63 milhões de pesos.

Estes dados correspondem às cifras apresentadas no CONPES 3616 para o ano 2009. O que importa ressaltar neste texto é a magnitude dos recursos financeiros administrado pelas entidades bancárias, somado às cifras dos subsídios que o Estado oferece como incentivo para estes créditos por parte das entidades financeiras. No caso particular do programa “Mujeres ahorradoras en acción”, destaca-se que as mulheres, já no ano 2009, mobilizaram 1.200 milhões de pesos

nas contas bancárias, e no ano 2014, mobilizaram 44 mil milhões de pesos. Além, disso, o governo nacional entregou 22 mil milhões de pesos como incentivo à atitude de poupança das mulheres.

Finalmente, o CONPES 3616 evidencia algumas outras dificuldades no desenvolvimento das capacidades produtivas da população em extrema pobreza e deslocada com a violência, associadas com debilidades institucionais no plano nacional e local, principalmente por administrações ineficientes, com pouca gestão na promoção do desenvolvimento econômico, dificuldades causadas pelo desenvolvimento desigual nas distintas regiões da Colômbia, falhas no financiamento da proteção social, insuficiente cobertura, oferta de serviços sociais inadequados, desarticulação institucional, deficiente focalização e falhas entre oferta e demanda.

Nas diretrizes da política de geração de renda identifica-se uma apropriação de dois enfoques principais: o enfoque de capacidades, do economista Amartya Sen, e o enfoque de gestão do risco. Ambas as propostas correspondem às diretrizes do Banco Mundial tendo em conta, como sinaliza Siqueira (2013, p. 117), que são as agências multilaterais “que se consagram como as mais apropriadas para promover ações e políticas de ‘alívio à pobreza’, ou seja ‘ajuda internacional’ mediante transferência de capitais e tecnologias”. Do enfoque das capacidades decorrem as interpretações sobre as agências individuais e do enfoque do manejo social do risco, as interpretações sobre a necessidade de previsão dos riscos do futuro, em particular a obtenção de bens. Ambas traduzidas nas estratégias de poupança, bancarização, acesso a microcréditos, acesso a micro seguros, empreendimentos produtivos, educação financeira e promoção de organizações.

A maior ênfase dado pelo enfoque de capacidades tem sido na promoção das agências individuais, na necessidade de mudar os comportamentos dos pobres e de lograr sua inserção no mercado como única alternativa de superação da pobreza. As diretrizes da política de geração de renda e as considerações de Sen sobre as capacidades e oportunidades, coincidem no crédito atribuído ao êxito dos condicionamentos do trabalho e o esforço pessoal como contrapartidas para receber os incentivos. Neste sentido, para Sen (2006) o enfoque de capacidades tende a reduzir as distorções das ajudas porque os próprios beneficiários buscam além do dinheiro, as capacidades e funcionamentos. Assim, a exigência do trabalho e o

esforço pode ser um mecanismo de seleção e, mais do que isso, de auto-seleção. Na lógica planteada pelo autor, estes condicionamentos para receber a ajuda pública, faria com que somente concorressem aos mesmos, os indivíduos dispostos a aproveitar as oportunidades de emprego oferecidas:

Só os destituídos que precisam de dinheiro a ponto de dispor-se a um trabalho razoavelmente árduo se apresentarão para aproveitar as oportunidades de emprego oferecidas (com frequência a um salário um tanto reduzido), as quais constituem uma forma muito usada de auxílio público a necessitados. Esse tipo de iniciativa visando a um público-alvo tem sido amplamente usado com êxito na prevenção da fome coletiva, e pode ter um papel mais abrangente no aumento das oportunidades econômicas da população destituída, mas fisicamente apta. (SEN, 2000, p. 159)

Sen (2006) afirma que tudo aquilo que os indivíduos possam conseguir positivamente, depende das oportunidades econômicas, as liberdades políticas, forças sociais e possibilidades que oferecem a saúde, a educação básica e o fomento de iniciativas. Concretamente para o autor, as oportunidades sociais para receber educação e assistência sanitária exigem a intervenção do Estado e se complementam com as oportunidades individuais para participar na economia e na política, contribuindo, assim, para fomentar as iniciativas próprias na superação de privações (SEN, 2006, p, 17).

No documento CONPES 3616, enfatiza-se sobre o aumento da renda como meio na consecução de capacidades. A renda é o objetivo central do programa analisado, dando por entendido que todas as condições de precariedade das famílias terminaram sendo resolvidas pela via monetária. Poderia sinalizar-se que a renda está sobrestimada em relação à sua funcionalidade na satisfação de necessidades consideradas básicas.

A centralidade na renda permite focalizar a responsabilidade da pobreza no indivíduo, na medida em que a renda produzida por cada um vai satisfazer as necessidades básicas. Esta lógica poderia levar à interpretação de que, necessariamente, não se precisasse do Estado no papel de provedor de certos bens e serviços sociais que facilitem a melhoria da renda. Ilustram-se nos postulados da política de geração de renda os seguintes elementos sobre o assunto (CONPES, 2009, p. 20):

- Gerar renda é o meio mais importante na promoção social
- Os benefícios da renda conduzem ao exercício pleno dos direitos sociais e econômicos
- A renda permite que a população em pobreza extrema aceda aos frutos do crescimento econômico

A responsabilização individual faz com que as avaliações, por exemplo, do programa “Mujeres Ahorradoras en Acción”, atribuam importância à modificação dos comportamentos das mulheres com respeito ao dinheiro e à poupança. Os vídeos institucionais produzidos pelo programa para dar conta dos avanços deste projeto no país, focam os relatos nas percepções das mulheres em relação a si mesmas e da sua relação com o entorno mais perto. Os relatos deixam ver a predominância da valoração pessoal das mulheres e a nova atitude para sair na frente com sucesso.

Neste sentido, as mulheres reconhecem algumas vantagens da participação no projeto nos seguintes termos (DPS, 2012):

Aprender a serem as mulheres que somos hoje. Mulheres empreendedoras e olhando pra frente.

Ensinam-me a forma como eu devo distribuir o tempo, o tempo dos filhos, do estudo e o tempo para mi mesma.

A gente se conscientiza que deve ser alguma coisa importante na vida como mulheres.

A pessoa aprende que deve querer sair na frente, não ficar somente, que outras pessoas me conheçam.

Ensinou-me que ainda tendo muitos obstáculos sempre tem que sair na frente com sucesso.

Ensinou-me a valorar-me. A gente descobriu quem é.

Aprendemos a aplicar os roles na casa.

O projeto desenvolve ainda, possibilidades de organização comunitária que fortaleçam as capacidades grupais para poupar e criar possibilidades de negócios lucrativos; o foco das mulheres está na autoestima e confiança própria. A falta

destes dois fatores é reconhecida por elas como causa do estancamento e falta de sucesso, respeito a sua vida econômica. Os relatos seguintes mostram a relação do comportamento na pobreza e a mudança após da participação no projeto (DPS, 2012):

Poupo com segurança e agora eu sou cliente do banco.

A gente tem a possibilidade de ter uma conta de poupança. Isso nos têm orgulhosas. Eu nunca antes entrei no banco. Eu pensava que era para ricos. O projeto ensina-me que isso que eu pensava era mentira. O banco é para todos.

As mulheres têm aprendido a pensar como mulheres empresárias.

Eu vivia com o mínimo e não me preocupava por nada mais. Hoje eu tenho meu negócio.

As mulheres assumem que efetivamente suas velhas práticas contribuíam no desenvolvimento de condições precárias na sua situação de pobreza. Há uma falta na compreensão do contexto numa maneira mais crítica e ponderá-lo além da sua estima pessoal e espírito empreendedor.

O contexto acaba sendo reduzido como provedor de riscos que não têm conexão nenhuma com causas estruturais que lhes deram origem. O risco do desemprego é uma contingência que pode ocorrer pelas mudanças do contexto, por exemplo, mas a atitude empreendedora pode convertê-lo até numa oportunidade, segundo a lógica da responsabilização.

A concepção do manejo dos riscos, difundida pelo Banco Mundial, equipara os riscos naturais e os riscos produzidos pelo homem, numa lógica, também, de naturalização. A ideia principal proposta neste marco conceptual é considerar que as pessoas, famílias e comunidades são vulneráveis diante de riscos naturais (terremotos, inundações e doenças) ou riscos produto das ações do homem (desemprego, deterioração do ambiente e guerra) e que a falta de mecanismos para assegurar um manejo adequado destes riscos faz com que a pobreza seja maior nos setores mais pobres. O manejo social do risco implica melhores resultados no bem-estar segundo três aspectos: 1) a menor vulnerabilidade dos pobres diante de situações inesperadas que afetam a renda e as condições de vida das pessoas,

famílias e comunidades; 2) consumo uniforme ainda em tempos de crise; 3) maior equidade devido a que se mantém uma igualdade no bem-estar individual. O elemento mais relevante é, segundo este enfoque, assegurar que as pessoas acessem a empréstimos e asseguramentos formais, por quanto a informalidade acarreta maiores custos destas transações e incide, por tanto, em maiores níveis de pobreza (HOLZMANN E JORGENSEN, 2003).

4.2 ANTECEDENTE E ATUAL ARCABOUÇO INSTITUCIONAL

Os antecedentes da recente política de geração de renda da Colômbia definida no PND 2006 – 2010 e continuada no PND 2010-2014 identificam-se nas legislações que desde a década dos noventa (1990) tentam estruturar uma política social comprometida com a superação da pobreza, ainda não seja estritamente referida à geração de renda. A mudança tem correspondido com a criação de entidades que buscam melhorar a execução da política social nas suas concepções, coordenação e responsabilidades.

Se bem as diretrizes da política da promoção social são fornecidas pelo PND 2006-2010 e a política de geração de renda provida pelo CONPES 3616 de 2009, com anterioridade se identifica um arcabouço institucional que executava programas e projetos para inserção produtiva ainda que sem a orientação atual.

Nesse sentido, ressaltam-se, como as políticas de inserção econômica foram privilegiadas no contexto do conflito político militar na Colômbia e, a necessidade de dar resposta imediata à elevação da população em situação de deslocamento forçado que, no ano 2010, superava dois milhões de pessoas. Estas famílias deslocadas procedem principalmente das zonas rurais do país, onde o conflito territorial entre grupos armados ilegais apresenta maiores consequências, e se assentam em as zonas urbanas com a expectativa primeiramente, de fugir da ameaça à sua vida, ou de suas famílias, e nesse contexto receptor, encontrar condições para retomar uma atividade produtiva, gerar renda e satisfazer necessidades básicas. Assim, a inserção socioeconômica foi primeiramente incluída como direito na Lei 387 de 1997 que regulamenta as medidas para a prevenção do deslocamento forçado, e a atenção, proteção, consolidação e estabilização

socioeconômica desta população. O artigo 17 da Lei referida dita (COLOMBIA, 1997):

Artigo 17- *Da consolidação e estabilização socioeconômica.* O governo Nacional promoverá ações e medidas no mediano e longo prazo para gerar as condições de sustentabilidade econômica e social da população deslocada no marco do retorno voluntario ou reassentamento em outras zonas rurais ou urbanas.

As medidas devem permitir o acesso direto da população deslocada, à oferta social do Estado, em particular nos projetos relacionados com:

1. Projetos produtivos.
2. Sistema Nacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural.
3. Fomento da microempresa
4. Capacitação e organização social.
5. Atenção social em saúde, educação e vivienda urbana e rural, às crianças, mulheres e pessoas da terceira idade e
6. Planos de emprego urbano e rural da Rede de Solidariedade Social.

Deve-se ter clareza de que a origem da política de geração de renda para a população deslocada pelo conflito armado na Colômbia, tem o caráter de direito e, no caso da população em situação de pobreza, a política está no marco da implementação da promoção social como medida para inserir os indivíduos como responsáveis pelo desenvolvimento de potencialidades produtivas que permitam criar projetos econômicos para geração de renda.

No mesmo ano 1997, foi aprovada a Lei 368, mediante a qual se cria a *Red de Solidaridad Social*, responsável pela execução da política social na Colômbia mediante o cumprimento de três objetivos específicos, conforme estabelece seu Art. 2º (COLOMBIA, 1997):

- Financiar e cofinanciar programas e projetos para apoiar os setores mais pobres em temáticas relacionadas ao emprego, educação, alimentação, seguridade social, atividades esportivas, recreativas, culturais e de integração.
- Promover, desenvolver e implementar uma gestão social que articule o Estado e a sociedade como responsáveis na execução e resultados dos programas sociais.
- Coordenar o planejamento, execução e seguimento de programas focalizados da política social.

Esta entidade pública se cria na ordem nacional, vinculada ao Departamento Administrativo da Presidência da República. Com anterioridade à Rede encontra-se o *Plan Nacional de Rehabilitación*¹⁵ (1986-1994) e a *Secretaria de Integración popular*¹⁶ (1982 - 1986) como responsáveis pela execução dos programas sociais no país. Esta última entidade desenvolve, inicialmente, as atuações correspondentes com a *Red de Solidaridad Social*, desde o ano 1994 que o governo do presidente Ernesto Samper submete a criação da Rede à avaliação do CONPES, até o ano 1997, quando é aprovada a Lei 368. Segundo o documento CONPES 2722 (COLOMBIA, 1994) os programas sob a responsabilidade da Rede são: Emprego solidário, Assistência alimentar, Apoio a mulheres chefes de família com filhos em idade escolar (subsídio não condicionado, antecedente do programa Famílias em Acción), Revivir: auxílio para idosos indigentes, Programa de vivenda rural, vivenda urbana e melhoramento do entorno, Recrear e Talentos esportivos.

Segundo Jaramillo (2005) entre as dificuldades apresentadas na colocação em marcha, dos programas da *Red de Solidaridad*, se encontram a diferença entre o orçamento previsto e o orçamento disponível, a excessiva burocratização, o marcado assistencialismo, a falta de coordenação entre instituições e a influência política na destinação dos recursos. Neste contexto, o governo nacional, no ano 1998, cria mediante a Lei 487, o *Fondo de Inversión para la Paz* (FIP) e a *Red de Apoyo Social* (RAS) para operar de forma independente três programas, a saber: subsídios condicionados, empregos transitórios para população pobre e formação laboral para jovens. A RAS contém os programas que começam a desenvolver-se numa lógica menos assistencialista e demandando dos beneficiários uma atividade em contraprestação à ajuda recebida.

Com o Decreto 2467 de 2005, novamente se reestrutura as funcionalidades destas instituições. O FIP se inscreve à *Red de Solidaridad Social* e a sua vez, esta

¹⁵ O *Plan Nacional de Rehabilitación* (PNR), é o programa presidencial destinado a se fazer presente nas zonas marginais do país. No seu início, contribuiu para a reabilitação econômica e social dos guerrilheiros anistiados em 1982, durante o governo do Presidente Belisario Betancur. Depois disso, no governo do Presidente Virgilio Barco Vargas, o PNR leva o Estado às zonas mais empobrecidas do país, especialmente àquelas que sofriam com maior rigor os efeitos do conflito armado. Tendo um menor impulso em governos anteriores [ao ano 1993], o programa é hoje o único sinal para os marginados de que o Estado existe (REDACCIÓN EL TIEMPO, 1993).

¹⁶ Vinculado ao Departamento Administrativo da Presidência da República, encarregada de dirigir os programas cujo objeto consiste em facilitar a incorporação à comunidade nacional das populações econômica e socialmente marginadas. O programa compreende produção cooperativa, indústrias familiares, adestramento para o trabalho, recreação, comedores e informação sobre serviços oficiais que contribuam a melhorar as condições de vida e o trabalho [Tradução livre do original] (COLOMBIA, 1975)

rede muda sua denominação como *Agencia Presidencial de Acción Social* (ACCIÓN SOCIAL) criada neste mesmo decreto para fusionar também as atividades de Cooperação Internacional na Colômbia, operada até aquele momento por a *Agencia Colombiana de Cooperación Internacional* (ACCI). O decreto 2467 de 2005, nas suas considerações iniciais, apresenta as motivações da fusão destas entidades, baseado principalmente numa avaliação técnica e razões orçamentárias. Em particular o Decreto reza que a fusão se dá: a) quando por razões de austeridade orçamentária e de eficiência administrativa, seja necessário concentrar funções complementares numa só entidade; b) quando as avaliações técnicas estabeleçam que os objetivos e funções devam ser cumpridos pela entidade absorvente (COLOMBIA, 2005).

A nova *Acción Social* desenvolve a partir do Decreto, os programas e projetos da política social em Colômbia, e até o ano 2011 mantém a natureza e as funções delegadas pelo Decreto 2467. No ano de 2011, a instituição é transformada no *Departamento Administrativo para la Prosperidad Social*, atual entidade executora da política social e, portanto, dos programas e projetos de inclusão produtiva.

Concomitante com essas transformações, o governo nacional no ano 2006 viabiliza a *Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza* mediante o CONPES Social 102, de 25 de setembro, do ano referido. A *Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza* pretende articular à oferta institucional os programas sociais para melhorar a focalização e vinculação das famílias em pobreza extrema. A estratégia está centrada na identificação das famílias nesta condição e o acompanhamento para orientar à oferta institucional. A entidade pública encarregada desta iniciativa foi a *Agencia para Superación de la Pobreza Extrema* (ANSPE) que no ano 2015 foi fusionada no *Departamento Administrativo para la Prosperidad Social*, mediante o decreto 2559 de 2015, que passa a ser responsável pela oferta da política social no âmbito da assistência, priorizada atualmente na superação da pobreza. A estrutura da entidade está dividida em duas principais subdireções: a Subdireção Geral para superação da pobreza (correspondente à atual ANSPE) e a Subdireção Geral de programas e projetos, dentro da qual se inclui a Direção de Inclusão produtiva.

4.3 PROGRAMAS E PROJETOS PARA GERAÇÃO DE RENDA

A Política de geração de renda é executada pela Direção de Inclusão Produtiva que tem como seu objetivo “contribuir ao desenvolvimento de capacidades e do potencial produtivo, facilitando oportunidades de emprego, comerciais e o acesso e acumulação de bens por parte da população em pobreza extrema e deslocamento forçado para que consigam a inclusão produtiva sustentável”¹⁷.

Segundo a informação provida pela entidade, os programas que atualmente são executados são (DPS, em linha):

- **Empregabilidade**

Esquema de contratação de força de trabalho para a população, em períodos de crise (inverno), que permite a geração de renda através da vinculação ao emprego temporal formal. Algumas das atividades desenvolvidas são: restabelecimento de serviços públicos, infraestrutura comunitária, manutenção de ruas e recuperação ambiental.

- **Famílias na sua terra – FEST**

O programa busca dar assistência e acompanhamento à população deslocada que está residindo em lugares diferentes à sua residência ou que retornou de novo. As ações dirigem-se à geração e desenvolvimento de capacidades para o auto-sustentação e subsistência digna que provem condições no processo de estabilização socioeconômica.

- **Geração de renda – Empreendimentos Individuais**

O tipo de inclusão produtiva deste programa é urbano. Busca fortalecer empreendimentos individuais já em processo de desenvolvimento por parte dos beneficiários, mediante estratégias de capitalização e desenvolvimento de capacidades produtivas e empresariais para geração de renda autônoma e sustentável, acorde com o perfil socioeconômico de cada um, encadenamento comercial e contexto territorial. Com isto se contribui à estabilização socioeconômica dos participantes.

- **Caminhando ao emprego**

¹⁷ Tradução livre do original. Em linha, disponível em www.prosperidadsocial.gov.co.

O programa tem como objetivo inserir a população vulnerável no mercado laboral, mediante o fortalecimento de competências, a vinculação num emprego e o acompanhamento na superação de barreiras para acessar ao mercado laboral.

- Meu negócio

O programa gera oportunidades e desenvolve capacidades na população de forma que criem e desenvolvam projetos produtivos para geração de renda, acumulação de bens e, portanto, uma inclusão produtiva sustentável. Dentro das ações neste programa encontra-se: caracterização, formação, inclusão financeira, incentivos econômicos, acompanhamento técnico e fortalecimento.

- Famílias rurais

O programa contribui para a inclusão social das famílias rurais através do desenvolvimento de capacidades, acumulação de bens produtivos e fortalecimento de capital social. Na consecução deste objetivo se oferece capacitação técnica agropecuária que estimule o autoconsumo e melhora de hábitos nutricionais, insumos e incentivos econômicos para bens ou pagamento de mão de obra.

- Produzindo meu futuro

O programa aumenta os bens produtivos, financeiros, humanos e sociais da população urbana em situação de vulnerabilidade, pobreza extrema e deslocamento forçado. A oferta inclui capacitação em competências empresariais, incentivos econômicos para prover bens produtivos, acompanhamento técnico e seguimento das unidades produtivas. Além disso, a oferta institucional promove a gestão para acesso ao crédito bancário e enlces de outras ofertas institucionais, sejam publicas ou privadas, que fortaleçam os empreendimentos produtivos.

- Geração de renda – empreendimentos coletivos

O programa busca prover condições para o fortalecimento de iniciativas produtivas coletivas oferecendo acesso a incentivos econômicos para compra de bens, inserção no mercado, geração de renda e emprego e o desenvolvimento competitivo das regiões.

É possível identificar nos referidos projetos, o enfoque no desenvolvimento de capacidades, oportunidades e potencial produtivo que demanda dos participantes o envolvimento como responsáveis pela superação da sua situação de pobreza.

Nas políticas sociais, a iniciativa própria passa a ocupar um lugar predominante na concepção das estratégias para superação da pobreza. Os indivíduos, famílias, comunidades em situação de precariedade devem mostrar seu esforço pessoal na tarefa de aproveitar as oportunidades no seu contexto e desenvolver suas potencialidades produtivas. Dessa maneira, será possível mudar as condições de vida. Na ideia da liberdade, o indivíduo deve conseguir adaptar-se ao contexto ainda nas adversidades que na lógica liberal, são oportunidades de crescimento pessoal.

Os projetos de geração de renda mediante a inclusão produtiva e inclusão financeira, que compromete as atitudes empreendedoras, são cada vez mais escolhidos como estratégia de superação da pobreza no entendimento da ideologia liberal segundo a qual, assinala Pereira (2011, p. 116), os beneficiários não devem cair na passividade e terão que pagar pelo que recebem, seja empreendendo algum esforço de integração ao mercado de trabalho, seja aceitando a oferta de emprego público que lhes é imposto, ou, ainda realizando tarefas ou serviços determinados pelo programa, em troca da “ajuda”. No caso particular da inserção financeira, os beneficiários dos programas de transferência de renda, o pobre, deve mostrar que pode poupar sua renda, empreender uma iniciativa produtiva, vencer as dificuldades de seu entorno, educar-se em suas práticas, com respeito ao dinheiro ou negócio, entre outros. Desde a lógica liberal, os programas de superação da pobreza buscam cada vez mais estabelecer estratégias que permitam aos indivíduos uma diminuição da tutela Estatal e uma inclusão no contexto social, político e econômico do qual fazem parte.

Stein (2008) em sua análise sobre a configuração dos programas de transferência de renda em América Latina sinaliza como características dos mesmos: a seletividade nos indivíduos e famílias extremadamente pobres, o objetivo comum de compensar a perda de poder aquisitivo, e o cumprimento de condicionalidades associadas a dois objetivos, um, de curto prazo, voltado para o alívio da situação de pobreza monetária e para possibilitar a satisfação de necessidades básicas das famílias; outro, de longo prazo, com vistas à contribuir para o fortalecimento das capacidades e, prevenir a reprodução intergeracional da

pobreza (STEIN, 2013). Hoje, estas condicionalidades não se limitam à promoção do “capital” humano e práticas do cuidado da saúde, incluem, também, a participação em programas de inserção produtiva e financeira para a geração de renda autônoma, que, se bem a participação não é condicionada, sim, o é, a permanência nos projetos, como o caso da poupança no programa *Mujeres ahorradoras en acción*. Particularmente se exige do indivíduo um comportamento aceitável e o esforço pessoal por modificar certa prática, como é o caso da falta de previsão do futuro, tendo em vista a compreensão de que os hábitos, costumes e personalidades, constituem-se nos fatores causadores da pobreza.

Microcréditos, poupança, micro seguros, abertura de contas bancárias, educação financeira, crescimento econômico, formação laboral, constituem agora, uma estratégia primordial para a inclusão produtiva que, ligadas também, à cultura do empreendedorismo, pretendem cambiar as condições de vida das famílias em situação de pobreza extrema. Neste sentido, Lavinias e Martins (2012) definem que estratégias como a do empreendedorismo e microcrédito, renovam uma visão equivocada e preconceituosa de que os pobres por estarem fora do mercado de trabalho ou nele inseridos precariamente, em razão notadamente de sua baixa empregabilidade, sugerindo uma abordagem voluntarista de que a porta de saída é trabalhar, quando o problema está, também, no modo de funcionamento do mercado de trabalho (2012, p. 86). Assim, explicita-se a controvérsia entre o assistencialismo e a promoção social, visando estabelecer desde estas duas lógicas, um padrão de proteção social que concilie um nível de bem-estar da população em situações precárias com um nível de desenvolvimento pessoal e crescimento econômico garantido pelas liberdades econômicas.

A assistência e a promoção são categorias atuais que representam essa contradição entre o protecionismo e o liberalismo¹⁸, sendo identificados como termos opostos, onde a assistência é entendida “como uma ação que não promove, porque

12 Segundo Polany (1989, p. 164) identifica-se, dos princípios organizadores da vida social do século XIX: o liberalismo e o protecionismo. Para o autor, o liberalismo “objetivava estabelecer um mercado auto-regulável [...] o laissez-faire e o livre comércio como seus métodos” e o protecionismo tinha como finalidade “preservar o homem e a natureza, além da organização produtiva” utilizando para isto uma legislação protetora e associações restritivas, entre outros instrumentos.

não libera o pobre da sua condição de privação” (PEREIRA, 1996, p. 22). Enquanto, para os liberais “a proteção social garantida por Leis, era antinatural e nocivo à liberdade individual” e no caso dos pobres, a dependência do Estado os induzia a “submeter-se passivamente à tutela Estatal e a enredar-se cada vez mais nas malhas da pobreza” (PEREIRA, 2011, p. 107).

Pode-se confiar nas possibilidades que cada pessoa tem, de mudar a sua vida. Embora, na prática os projetos trazem consequências políticas e econômicas que não podem ser ignoradas e indiscutivelmente serão sempre vantajosas para os setores de interesses que ocupem um lugar estratégico e privilegiado nas relações econômicas, políticas e sociais. Assim, enquanto essas relações estratégicas e privilegiadas não sejam questionadas, é muito difícil pensar que projetos de inserção produtiva ou financeira para a população pobre, possam prover as condições apropriadas para manter uma renda que deixe de ser precária e instável.

Nesse sentido, é impossível deixar de nomear, as condições históricas e os interesses que cercam a constituição do tipo de economias latino-americanas, e que são o reflexo dessas relações assimétricas, ou melhor, contraditórias. Em geral, tende-se a falar sobre as diferenças nas condições de pobreza, desigualdade de renda, PIB, avanços tecnológicos, produtividade, entre outras. Não obstante estas condições apresentam-se descontextualizadas e naturalizadas.

Francisco de Oliveira (2003) é enfático ao afirmar que o subdesenvolvimento é uma criação da expansão do capitalismo. Para o autor, as economias pré-industriais da maior parte da América Latina foram criadas como reserva da acumulação primitiva do sistema global. Assim, o subdesenvolvimento é resultante de uma formação capitalista, e não, simplesmente, histórica. A dependência não pode ser entendida fora das estruturas de dominação que configuram as suas estruturas de acumulação. Ao comparar o modelo da Europa, o autor, explicita que a hegemonia das classes proprietárias rurais na Europa foi total, mesmo porque as economias “clássicas” “não entravam em nenhum sistema que lhes fornecesse os bens de capital de que necessitavam para sua expansão: ou elas produziram tais bens de capital ou não haveria expansão do capitalismo enquanto sistema produtor de mercadorias” (p. 65). Ao contrário, aconteceu na América Latina com uma classe proprietária rural parcialmente hegemônica e com relações externas que forneciam o padrão de reprodução adequado para a economia primária-exportadora.

Além disso, segundo Fernandes (1975) a constituição dos Estados-nação na América Latina faz parte da revolução política que consegue eliminar as formas jurídicas de expropriação colonial, mas que mantém intactas as estruturas sociais e econômicas prevalentes no momento. Desse modo, acrescenta o autor, “a emancipação política disfarça os novos laços de dependência colonial e aos poucos iria adquirir um amplo processo de transplantação de gente, de técnicas ou instituições sociais e de ideias de vida da Europa”. Na realidade, no aspecto econômico se conseguiu superar as estruturas coloniais, ainda que internamente organizasse uma economia nacional duplamente polarizada, por um lado, um setor de exportação de produtos primários que se materializa como capitalista só na fase da comercialização, e um setor interno de produção, circulação e consumo de bens sujeito dos influxos externos. Continua o autor assinalando que estas condições econômicas criam a dependência do exterior e limitam a autonomia. Requer-se um reajuste da economia mundial e um crescimento considerável da produção e do consumo interno, para pensar numa transformação do setor arcaico. Contudo, não acontecerá devido a que as economias nacionais dependentes são convertidas em fontes de captação e multiplicação do excedente econômico.

Esta breve e forçosa exposição vai ao sentido de entender a distância entre os postulados do desenvolvimento econômico, que fazem parte dos condicionamentos dos organismos internacionais e as possibilidades reais que possuem os países latino-americanos de cumprirem esse padrão ideal do crescimento econômico. No meio desses interesses cabe o ceticismo de que as famílias em extrema pobreza possam inserir-se nas condições que as diretrizes da política sugerem. Criação de economias de escala, redução de custos no processo produtivo, uso eficiente dos fatores de produção, possibilidades de negociação, alianças; entre outras; é possível que sejam feitas no circuito mesmo das condições de pobreza, mas não fora dele. Aqui é notável esse duplo processo de que fala Fontes (2005), a exclusão interna e a inclusa forçada. Na interpretação marxista esta exclusão na sociedade capitalista é produto da expropriação do trabalhador direto e a geração do desemprego. Ao invés, em geral, a exclusão apresenta-se como uma forma passageira de desequilíbrio, uma disfunção social ou ainda como inadaptação individual. Como parece ser o caso das diretrizes analisadas neste texto.

Sobre este mesmo assunto, Fontes (2005) assinala que a exclusão é dada por uma externalização na qual se criam as fronteiras para as quais não há modalidades possíveis de inclusão, nem formas sistemáticas de absorção, por meio de inclusões voluntárias. Desse modo, as tentativas de inserção no mercado apropriada por este tipo de projeto, objeto da análise, está limitada a manter-se na exclusão.

Diaz (2013) mostra que as iniciativas produtivas para superação da pobreza estão relacionadas com as atividades próprias dos setores informais da economia. Os projetos caracterizam-se por se desenvolverem em lugar de trabalho inadequado, sem seguridade social, com renda inferior ao salário mínimo e fornecidos com mão de obra familiar. As atividades econômicas mais comuns são aquelas que não demandam uma especialização, como a venda de alimentos, comércio de produtos ou oferecimento de serviços.

No caso, por exemplo, do programa “Mujeres Ahorradoras en Acción”, a referência feita aos “negócios” das participantes os denomina como sustentáveis para garantir a geração de renda. As estatísticas mostram que no setor comércio, encontra-se 30% das iniciativas produtivas; 26% na preparação e venda de alimentos e refrigerantes; 8% no setor serviços. Outras atividades mais especializadas são a produção agrícola com 3,8%, produção pecuária com 3,3%, artesanais com 2,7%, confecção de roupa com 2,4% e outras atividades com 3,7% (ACCIÓN SOCIAL, 2009). As diretrizes da política de geração de renda avocam ao dinamismo do mercado para justificar estas iniciativas econômicas desenvolvidas na precariedade:

Para esto, el sistema debe asegurar nuevas destrezas a sus ciudadanos, de tal manera que puedan afrontar una economía dinámica, según la demanda del nuevo mercado de trabajo y bajo un panorama razonable de crecimiento económico (CONPES, 2009, p. 15).

Uma adaptação à precarização do trabalho que a sociedade capitalista dá valor maior, por ser feito com o esforço, diz respeito à iniciativa e empreendimentos dos indivíduos. As atividades produtivas desenvolvidas somam-se à estatística do emprego informal na Colômbia. Na última medição em março de 2016, mostra-se uma porcentagem de informalidade de 48,4% da população nacional. A informalidade e os fatores a ela associados, como a vinculação ou não à seguridade

social, ou posição laboral, incidem fortemente nas condições de pobreza e pobreza extrema na Colômbia. Segundo os dados fornecidos pelo Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2014) a respeito da pobreza monetária, a maior incidência na pobreza e na pobreza extrema está determinada pela situação laboral, nível educativo, posição ocupacional e inscrição à seguridade social. Na pobreza multidimensional a incidência do trabalho informal é de 76,8%.

Desse modo, se as condições de execução dos projetos produtivos reproduzem as mesmas condições de pobreza nas quais elas se encontram no início do projeto, a incidência na pobreza e pobreza extrema vai manter-se e, portanto, os efeitos no melhoramento das condições de vida serão limitados.

A precariedade é traduzida nas diretrizes da política de geração de renda como “dinamismo da economia” e “novo mercado de trabalho”. Nas palavras de Antunes (1998), a metamorfose do mundo do trabalho, uma imersão na lógica da subproletarização intensificada e uma expansão do trabalho parcial, temporário, precário, subcontratado e terceirizado, constitui a marca da sociedade no capitalismo avançado (ANTUNES, 1998, p. 41). Para o autor (2011) a informalidade no trabalho caracteriza-se por uma ampliação de trabalhos submetidos a sucessivos contratos temporários, sem estabilidade, sem registro em carteira, dentro ou fora do espaço produtivo das empresas, quer em atividades mais instáveis ou temporárias, quando não na condição de desempregado (ANTUNES, 2011, p. 408).

Ainda nessas condições, observam-se os melhores esforços por ficar dentro do sistema. A informalidade pode definir-se, usando as palavras de Fernandes (1975), como um dos “mecanismos pelos quais se concretiza a conciliação dos “condenados do sistema” com sua ordem socioeconômica” (FERNANDES, p. 66).

Somado a esta precariedade laboral como forma de “conciliação” dos excluídos encontra-se outra forma de conciliação auspiciada por este tipo de programas e projetos de geração de renda: a inserção financeira. Nesta lógica classificam-se a bancarização, os créditos bancários e os micro seguros. Através da inserção financeira deve-se prover a poupança segura, a aquisição de ativos e o asseguramento diante dos riscos possíveis futuro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Propiciam-se desde estas diretrizes as condições para mudar o comportamento do cidadão pobre, porém, menos, para mudar as condições de pobreza. Aparentemente semelhantes, sem embargo, a primeira situa a questão da pobreza na personalidade e atitude dos indivíduos frente à sua situação de carência e, a segunda, situa a questão na estrutura econômica, social e política como responsável da pobreza. É comum encontrar nos jornais aquelas frases que se referem à essa ideologia do pobre e não da pobreza. Títulos como: faça que sua empresa triunfe; faça de seu empreendimento um êxito; crie sua empresa passo a passo; como converter um hobbe num negócio; cinco ideias que você pode fazer desde sua casa; entre outros muitos, apresentam uma responsabilização individual pela exclusão do mercado, pela passividade e, portanto, a carência que deriva da falta de renda.

No caso dos projetos de inserção produtiva para geração de renda na população em pobreza extrema, objeto desta análise, observa-se a disposição de diretrizes jurídico-políticas, no esforço de justificar a menor intervenção do Estado, sob a ameaça da dependência dos pobres e o déficit fiscal. Exigem-se da população em situação de carência e precariedade uma atitude positiva, ideias inovadoras, planejamento assertivo, previsão dos riscos futuros e o endividamento bancário. Um receituário que traz como consequência a superação das barreiras do contexto, a melhora da renda e, portanto, das condições de vida das pessoas.

As diretrizes da política de geração de renda consideram-se fundamentais como estratégia de superação da pobreza. A renda é a principal fonte na provisão dos meios para satisfazer as necessidades ou as carências das pessoas catalogadas em situação de pobreza extrema ou deslocamento forçado, segundo a lógica institucional. Mas não a renda que possa prover o Estado, ao contrário, a renda valorizada é aquela que possa produzir o indivíduo de maneira autônoma e estável. A preocupação maior da política analisada é prover as oportunidades para que os indivíduos desenvolvam seu potencial produtivo.

O trabalho como fonte de riqueza permanece na lógica dos programas de geração de renda, sendo o mecanismo através do qual se consegue mudar a conduta dos pobres, de passiva a empreendedora, envolvendo a poupança individual como incentivo para a ajuda estatal e a educação financeira como guia de

conduta. Assim, as concepções sobre a superação da pobreza referenciadas no Plano Nacional de Desenvolvimento (2010-2014), tanto como no CONPES 3616, tentam remarcar as condicionalidades baseadas na tradição puritana e assim, promover esse esforço individual para mudar ao pobre.

O potencial produtivo é central nas diretrizes da política de geração de renda e é central para definir as limitações que, segundo o documento, caracterizam a população em pobreza extrema e em situação de deslocamento forçado e que impedem um relacionamento adequadamente com o contexto do mercado. O potencial produtivo apresenta-se como inerente à condição dos indivíduos, só faltando a intervenção profissional externa para conseguir que aquele potencial seja explorado. Assim, a responsabilidade pela condição de pobreza refere-se ao indivíduo que tem aquela característica ainda não sendo utilizada.

O entendimento e, portanto, o tratamento da questão social na sociedade capitalista, se reduz à categoria da pobreza, cumprindo-se a necessária e funcional naturalização e despolitização própria das relações sociais capitalistas. Como consequência as estratégias de superação da pobreza não geram os resultados prometidos. Ao contrário, reproduzem as condições de precariedade das famílias e indivíduos que participam destas iniciativas. Desde a precariedade das condições econômicas e dos relacionamentos sociais, os indivíduos cumprem seu papel de buscar inserir-se na sociedade pela lógica do trabalho e, a iniciativa própria. Os projetos usam um discurso retórico que a verdade não tem efeitos práticos pelo menos nas condições estruturais que dão a origem das desigualdades sociais e em particular na geração de renda.

O contexto das políticas de geração de renda deixa ver que a ideologia liberal se difunde em todos os cenários e facilita a promoção dos indivíduos num contexto que se entende como provedor de riscos que o indivíduo deve prever buscando alternativas para antecipar as consequências possíveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCION SOCIAL. Presidencia de la República. **Historias de cambio**. Bogotá, DC, 2009.

ANTUNES, Ricardo. Adeus ao trabalho: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do Mundo do Trabalho. 5. Edição. São Paulo: Cortez Editora, 1998

BEHRING, Elaine Rosseti e BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e historia**. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

BEHRING, Elaine Rosseti. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, Ivanete et al (orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

BOSCHETTI, Ivanete. A insidiosa corrosão dos Sistemas de Proteção Social Europeus. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 112, p. 754 – 803, 2012a.

BOSCHETTI, Ivanete. América Latina, política social e pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento? In: SALVADOR, Evilásio et al (orgs.). **Financeirização, Fundo Público e Política social**. São Paulo, Cortez Editora, 2012b.

BOSCHETTI, Ivanete. Os custos da crise para a política social. In: BOSCHETTI, Ivanete et al (orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social na América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete et al (orgs.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salario. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTELO, Rodrigo. O social-liberalismo brasileiro e a miséria ideológica da economia do bem-estar. In: Mota, Ana Elizabete (Org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez Editora, 2012.

CECCHINI, Simone; FILGUEIRA, Fernando; ROBLES, Claudia. **Sistemas de Protección social en América Latina y el Caribe**: una perspectiva comparada. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2014. Disponível em http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36831/1/S2014250_es.pdf

COLOMBIA, Decreto 1543, de 7 de agosto de 1975. Dita as normas sobre Integração Popular e se cria a Secretaria e o Fondo correspondentes. Disponível em:

http://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/decreto/1975/decreto_1543_1975.html.

Acesso em: 03 maio de 2016.

COLOMBIA, Decreto 1543, de 7 de agosto de 1975. Dita as normas sobre Integração Popular e se cria a Secretaria e o Fondo correspondentes. Disponível em: http://ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/decreto/1975/decreto_1543_1975.html. Acesso em: 03 maio. 2016

COLOMBIA, Decreto 2467, de 19 de julio de 2005. Pelo qual se fusiona a Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, à Red de Solidaridad Social, RSS, y se dictan outras disposições. Disponível em: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17167>. Acesso em: 03 maio. 2016

COLOMBIA, Lei 387, de 18 de julio de 1997. Medidas para prevenção, atenção, proteção e estabilização macroeconômica dos deslocados pela violência em Colômbia. Disponível em: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=340>). Acesso em: 03 maio. 2016.

COLOMBIA, Lei 850 de 2003. Pela qual se regulamentam as *Veedurias* cidadanas.. Disponível em: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10570>. Acesso em: 03 de maio. 2016.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. **Boletín técnico de pobreza monetária y pobreza multidimensional 2014**. Disponível em: www.dane.gov.co Acessado em 03 julio. 2015

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la Población na Situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento. Documento CONPES 3616. Bogotá, sept. 2009. Disponível em: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3616.pdf>.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014)**. Colômbia. (versão online). Disponível em: <http://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antteriores.aspx>

COLOMBIA. DIARIO OFICIAL. LEY 1151 DE 2007 (julio 24). **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010**. Disponível em: https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/LEY%201151%20DE%202007.pdf

COLOMBIA. Documento CONPES DNP – 2722. Disponível em: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/conpes_dnp_2722_1994.html. Acesso em: 03 maio. 2016

COLOMBIA. Lei 368 de 5 de maio de 1997. Pela qual se cria a *Red de Solidaridad Social*, o *Fondo de Programas Especiais para la Paz*, e o Fondo de Plan Nacional de Desarrollo Alternativo – Fondo Plante- e ses dictan outras disposições. Disponível em: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10578>. Acesso em: 03 de maio de 2016.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Panorama Social de América Latina, documento informativo, 2015**. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2015b. Disponible em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/1/S1600227_es.pdf

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Panorama Social de América Latina 2012**. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2013. Disponible em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1247/1/S2012959_es.pdf

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Panorama Social de América Latina 2014**. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2014a. Disponible em: (http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/6/S1420729_es.pdf)

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Sistema de protección social de Colombia: avances e desafíos**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2015a.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Panorama Social da América Latina, Síntese, 2014**. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2014b. Disponible em: (http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37706/1/S1420848_pt.pdf)

CORTÉS GONZÁLEZ, Juan Carlos. **Estructura de la protección social en Colombia**. Colombia: Legis, 2012.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL. **Mujeres Ahorradoras en acción [2012]** vídeo. Disponible em: YouTube. Acceso em. 10 nov. 2015

DIAZ, L. A. Ingresos económicos y satisfacción de necesidades básicas: caso de familias vulnerables vinculadas a proyectos de atención socioeconómica. **Tendencias & Retos**, Bogotá, v. 18, n. 2, p. 173–190, 2013.

DOMINGUEZ, David Jorge. Los poderes feudales: las maneras de la extracción del excedente en la economía medieval. **Nómadas publicação eletrónica da Universidad Complutense de Madrid**, n. 17, 2008.

DRAIBE, Sônia, As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, n. 17, p. 86 – 101, 1993.

DRAIBE, Sonia. A especificidade do “Welfare State” Brasileiro. In: **Economia e Desenvolvimento**, V.1, Brasília, 1989.

DUBOIS, Alfonso. 2013. “El objetivo de una sociedad inclusiva: bases para una propuesta alternativa”. **Revista Lan Harremanak**. Revista de Relaciones Laborales, v. 2, n. 29, p. 86 – 101, 2013.

ESPING ANDERSEN, Gosta. **Los tres mundos del Estado de Bienestar**. España: Alfons el Magnánim, 1990.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista**. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

FIORI, José Luís. Estado de Bem-estar Social: Padrões e Crises. **PHYSIS**, v. 7, n.2, 129 – 147, 1997.

FONTES, Virginia. **O Brasil e o capital imperialismo**: teoria e história. Rio de Janeiro: Editora UFJR, 2010.

FONTES, Virginia. **Reflexões im-pertinentes**: história e capitalismo contemporâneo. Rio de Janeiro: Bom texto, 2005.

GIDDENS, Anthony. **La tercera vía**: la renovación de la socialdemocracia. Madrid: Taurus, 1999.

GONÇALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. In: **Servicio Social e Sociedade**. São Paulo, n. 112, p. 637-671, 2012.

GOUGH, Ian. **Las necesidades del capital y las necesidades de las personas**. Argentina: Niño y Dávila, 2003.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo**. São Paulo: edições Loyola, 2008.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: edições Loyola, 2004.

HOLZMANN Robert; JORGENSEN Steen. Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. **Revista de la Facultad Nacional de Salud pública**, v. 21 (1), p. 73 – 106, 2003.

IAMAMOTO, Marilda. A questão social no capitalismo. In: **Temporalis 3**. Ano II. Rio de Janeiro: ABEPSS, 2001.

JARAMILLO, Cesar. Red de Solidaridad Social en Colombia. **Revista EAFIT**, N. 105, p. 1 – 14, 2005. Disponível em: <http://web.archive.org/web/20021221233344/www.eafit.edu.co/revista/105/jaramill.html>.

LAVINAS, Lena; MARTINS, Paula. Empreendedorismo, Microcrédito e Superação da Miséria no Brasil: pontos em debate. **Revista Econômica**, Niterói, v.14, n.2, p. 85-113, dezembro 2012. Disponível em <http://www.revistaeconomica.uff.br/index.php/revistaeconomica/article/view/46/47>

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Nova cultural, 1985.

MARANHÃO, Cezar. Desenvolvimento social como liberdade de mercado: Amartya Sen e a renovação das promessas liberais. In: **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez Editora, 2012.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARX, Karl. **Sobre a questão judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MEDINA, Fernando; GALVAN, Marco. **La evolución del ingreso de los hogares en América Latina durante el periodo 1990-2008 ha sido favorable a los pobres**. Santiago de Chile: CEPAL, 2015.

MERRIEM, François-Xavier. Em direção a um novo consenso pós-Washington na América Latina. In: **Política social, justiça e direitos de cidadania na América Latina**. Brasília D.F., UNB, Programa de pós-graduação em política social, 2007.

MORELL, Antonio. **La legitimación social de la pobreza**. Barcelona: Anthropos Editorial, 2002.

MORENO MARQUEZ, G. La reformulación del Estado del bienestar: el workfare, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas. **Revista EKAINA**, 143 – 154, 2008.

NAVARRO, Vicenç. **Neoliberalismo y Estado de Bienestar**. España: Editorial Ariel S.A., 1997.

NETTO, José Paulo. **Cinco notas a propósito da “questão social”**. In: *Temporalis* 3. Ano II. Rio de Janeiro: ABEPSS, 2001.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

OFFE, Clauss. **Contradictions of the welfare state**. Cambridge: The Mit Press, 1985.

OFFE, Clauss. **Trabalho e sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da “sociedade do trabalho”**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista e o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Voces, 1998.

PAUTASSI, Laura. **Situando el bienestar, identificando brechas**. Introdução. In: PAUTASSI, Laura; GAMALLO, Gustavo (Orgs.). *El bienestar en brechas: las políticas sociales en Argentina de la posconvertibilidad*. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Biblos, 2015.

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

PEREIRA, Potyara. **A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996.

PEREIRA, Potyara. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

PEREIRA, Potyara. **Política social**: temas & questões. 3. Ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

PEREIRA, Potyara. Questão social, Serviço social e direitos de cidadania. In: Temporalis 3. Ano II. Rio de Janeiro: ABEPSS, 2001.

POLANY, Karl. **A Grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Compus, 1989.

REDACCIÓN EL TIEMPO. En qué Anda el PNR, **El Tiempo**, Colombia, 17 oct, 1993. Disponível em: <http://www.app.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-243600>. Acesso em: 03 maio, 2016.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social**: repensando o Estado providencia. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SALVADOR, Evilásio. Crise do capital e o socorro do fundo público. In: BOSCHETTI, Ivanete et al (orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

SALVADOR, Evilasio. Financiamento tributário da política social no pós real. In Salvador Evilasio S.; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete, GRANEMAN, Sara (Orgs.). **Financierização, Fundo Público e Política Social**. São Paulo: Cortez Editora, 2012.

SAMPIERI, R.; FERNANDEZ, C.; BAPTISTA, M.C. **Metodologia de pesquisa**. 5. Ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SEN, Amartya. **Desarrollo y Libertad**. Colômbia: editorial Planeta, 2006.

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

SIQUEIRA, Luana. **Pobreza e serviço social: diferentes concepções e compromissos políticos**. 1. Ed. São Paulo: Cortez Editora, 2013.

STEIN, R. H. . Desarrollo y gestión de la pobreza: los mínimos sociales en América Latina. In: BAÑON i MARTINEZ, Rafael; TAMBOLEO GARCIA, Ruben. (Org.). **Gestión de la Escasez**: Participación, Territorios y Estado de bienestar. Experiencias de Gobernanza y Gestión Pública. 1ed.Madri: GOGEP Complutense, 2013, v. 1, p. 278-288. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=523149>

STEIN, Rosa H. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, Ivanete. **Política social no capitalismo: Tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez Editora, 2008. P. 196 – 219.

TROTSKY, Léon. **A História da Revolução Russa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

WOOD, Ellen. **Democracia contra capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

ZIMMERMANN, Clovis Roberto; ANDRADE Fabricio. **Sistemas de proteção social e o SUAS**: análise de um sistema em construção. In: Emancipação, Ponta Grossa. 2008. Disponível em: <<http://www.uepg.br/emancipação>>