



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

MARIA DENISE GUEDES GALVANI

**COMBATE À POBREZA NO SÉCULO XXI: uma análise comparada das estratégias
multidimensionais de Brasil, China, Índia e África do Sul entre 2000 e 2015**

Recife

2019

MARIA DENISE GUEDES GALVANI

COMBATE À POBREZA NO SÉCULO XXI: uma análise comparada das estratégias multidimensionais de Brasil, China, Índia e África do Sul entre 2000 e 2015

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), na área de concentração de Política Internacional, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Área de concentração: Relações Internacionais

Orientador: Prof^o. Dr. Marcos Costa Lima

Recife

2019

Catálogo na fonte
Bibliotecária Andréa Carla Melo Marinho, CRB4-1667

G182c Galvani, Maria Denise Guedes.
Combate à pobreza no século XXI: uma análise comparada das estratégias multidimensionais de Brasil, China, Índia e África do Sul entre 2000 e 2015 / Maria Denise Guedes Galvani. – 2019.
213 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Costa Lima.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Recife, 2019.
Inclui referências.

1. Ciência Política. 2. Política social. 3. Pobreza. 4. Brasil. 5. China. 6. Índia. 7. África do Sul. I. Lima, Marcos Costa (Orientador). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2019-203)

MARIA DENISE GUEDES GALVANI

COMBATE À POBREZA NO SÉCULO XXI: uma análise comparada das estratégias multidimensionais de Brasil, China, Índia e África do Sul entre 2000 e 2015

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), na área de concentração de Política Internacional, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Aprovada em: 29/08/2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof^o. Dr. Marcos Costa Lima (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^a. Dr^a. Andrea Quirino Steiner (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^o. Dr. Thiago Lima da Silva (Examinador Externo)
Universidade Federal da Paraíba

Prof^a. Dr^a. Ingrid Piera Andersen Sarti (Examinadora Externa)
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof^a. Dr^a. Joyce Helena Ferreira da Silva (Examinadora Externa)
Faculdade Damas Da Instrução Cristã

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas colaboraram, à sua maneira, para o desenvolvimento e a concretização deste trabalho. Lembro aqui os principais apoios, de pessoas a quem não posso deixar de agradecer.

Agradeço aos meus queridos pais, tia, irmãos e também outros familiares que estiveram próximos, pelo apoio incondicional e incentivo emocional nessa jornada de muito trabalho e persistência. Também ao meu recém-marido e companheiro, que acompanhou de perto e dividiu comigo as angústias e alegrias de todo o processo.

Ao professor Marcos Costa Lima, orientador deste trabalho, que acreditou na proposta ainda quando ela era uma ideia vaga e teve papel fundamental para o amadurecimento do projeto e a condução da pesquisa. Minha sincera gratidão pelo apoio e pelas valiosas contribuições no curso do trabalho.

Agradeço também aos colegas de turma e aos demais amigos que fiz na UFPE, pelas trocas de ideias sempre valiosas, e que muitas vezes contribuíram com esse trabalho. Aos professores do programa que cruzaram meu caminho, aos colegas das sempre profícuas reuniões do Instituto Ásia e à equipe de servidores administrativos e funcionários terceirizados que trabalham na estrutura do programa de pós-graduação em Ciência Política. Aos colegas da minha fase de Mestrado e demais amigos pesquisadores que também contribuíram com o projeto.

Registro também meu agradecimento ao IFPE, instituição onde trabalho e cuja gestão me apoiou nas etapas que exigiram maior envolvimento com o Doutorado, e aos colegas de trabalho que também acompanharam e torceram por esta tese.

RESUMO

Esta tese é um estudo comparado sobre as estratégias nacionais de combate à pobreza de China, Índia, Brasil e África do Sul entre 2000 e 2015, período de vigência dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas. A pesquisa examina alguns dos principais documentos dos governos nacionais sobre o tema e também as políticas públicas mais relevantes nas áreas de Segurança de Renda e Educação. Trata-se de uma análise de dois níveis (dos documentos estratégicos e das políticas públicas), à luz das teorias contemporâneas sobre a multidimensionalidade da pobreza, a construção de um estado de bem-estar nos países em desenvolvimento e a importância do combate à pobreza para o desenvolvimento nacional. O trabalho busca identificar as diretrizes estratégicas que orientaram o combate à pobreza em cada caso e compreender como elas se expressam em políticas sociais implementadas no período, oferecendo uma narrativa histórico-política sobre os esforços de combate à pobreza em grandes países do Sul Global no início do século XXI.

Palavras-chave: Pobreza. Combate à pobreza. Política Social. Sul Global.

ABSTRACT

This thesis compares the national strategies for reducing poverty in China, India, Brazil and South Africa between 2000 and 2015, the time-frame of the United Nations' Millennium Development Goals. The research examines some of the main official documents on the subject and also the most relevant national public policies in the areas of Income Security and Education. A two-level analysis (of strategic documents and of public policies) is conducted, in the light of contemporary theories about multidimensional poverty, the welfare state in developing countries and the importance of eradicating poverty to the national development. The study aims at identifying the main guidelines for fighting poverty in each case and understanding how they apply to the public policies implemented over the period, therefore offering a historical/political narrative about the efforts to combat poverty in large countries of the Global South in the early 21st century.

Keywords: Poverty. Fight against poverty. Social Policy. Global South.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Resultado do ODM 1: Erradicar a Extrema Pobreza e a Fome	16
Figura 2 –	Evolução do PIB (US\$ trilhões, em ppc), 2000-2015.....	19
Figura 3 –	Evolução do PIB per <i>capita</i> (US\$ mil, em ppc), 2000-2015.....	20
Figura 4 –	% da população vivendo com menos de US\$ 1,90 por dia, 2000-2015 ...	21
Figura 5 –	População pobre e vulnerável à pobreza, segundo o IMP	24
Figura 6 –	Evolução do Índice de Gini da renda nacional (x100)	24
Figura 7 –	Impactos do combate à pobreza no desenvolvimento	46

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Série histórica (1990-2015) do Índice de Desenvolvimento Humano.....	22
Tabela 2 –	Série histórica (2006-2015) do Índice Multidimensional de Pobreza.....	23
Tabela 3 –	Modelos do estado de bem-estar nas economias desenvolvidas e em desenvolvimento.....	38
Tabela 4 –	Documentos estratégicos analisados	51
Tabela 5 –	Mapeamento de políticas do campo da Segurança de Renda	52
Tabela 6 –	Mapeamento de políticas no campo da Educação	52
Tabela 7 –	Programas de Segurança de Renda analisados: informações principais.....	120
Tabela 8 –	Investimentos públicos em Educação	143
Tabela 9 –	Despesa anual média por estudante	145
Tabela 10 –	Políticas analisadas na área de Educação: informações principais.....	145
Tabela 11 –	Quadro sinóptico das estratégias identificadas	181
Tabela 12 –	Mapeamento das principais políticas sociais (Segurança de Renda e Educação) e suas finalidades	187

LISTA DE SIGLAS

BBEE	BROAD-BASED BLACK ECONOMIC EMPOWERMENT
BEE	BLACK ECONOMIC EMPOWERMENT
BPC	BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA
BSM	PLANO BRASIL SEM MISÉRIA
CNA	CONGRESSO NACIONAL AFRICANO
CSG	CHILD SUPPORT GRANT
DB	DI BAO (MINIMUM LIVELIHOOD GUARANTEE SCHEME)
EPWP	EXPANDED PUBLIC WORKS PROGRAMME
FUNDEB	FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO
FUNDEF	FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO
ICDS	INTEGRATED CHILD DEVELOPMENT SCHEME
IDH	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO
IGD	ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA
IGNOAPS	INDIRA GANDHI NATIONAL OLD AGE PENSION SCHEME
IGNWPS	INDIRA GANDHI NATIONAL WIDOWS PENSION SCHEME
IMP	ÍNDICE MULTIDIMENSIONAL DE POBREZA
INSS	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
ITAP	INTER-REGIONAL TARGETED ASSISTANCE PROGRAM
IRDP	INTEGRATED RURAL DEVELOPMENT PROGRAMME
JIPSA	JOINT INITIATIVE FOR PRIORITY SKILLS ACQUISITION
LOAS	LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
ODMS	OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO
MGNREGA	MAHATMA GANDHI NATIONAL RURAL EMPLOYMENT GUARANTEE ACT
MGNREGS	MAHATMA GANDHI NATIONAL RURAL EMPLOYMENT GUARANTEE SCHEME
NSAP	NATIONAL SOCIAL ASSISTANCE PROGRAMME
NSDC	NATIONAL SKILL DEVELOPMENT CORPORATION
NDSM	NATIONAL SKILL DEVELOPMENT MISSION
OAG	OLD AGE GRANT

OIT	ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO
PAA	PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS
PAR	POVERTY ALLEVIATION RESETLLEMENT
PNAS	POLITICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
PNUD	PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO
PRONATEC	PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E AO EMPREGO
QIDS UP	QUALITY IMPROVEMENT, DEVELOPMENT, SUPPORT AND UPLIFMENT PROGRAMME
RMSA	RASHTRIYA MADHYAMIK SHIKSHA ABHIYHAN (NATIONAL MISSION FOR SECONDARY EDUCATION)
SASSA	SOUTH AFRICAN SOCIAL SECURITY AGENCY
SMG	STATE MAINTENANCE GRANT
SSA	SARVA SHIKSA ABHYAN (EDUCATION FOR ALL MOVEMENT)
TEOS	TWO EXEMPTIONS, ONE SUBSIDY

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO: UM ESTUDO DE ESCOPO AMPLO SOBRE POBREZA E POLÍTICAS SOCIAIS	16
1.1	CRESCIMENTO ECONÔMICO, POBREZA E DESIGUALDADE ENTRE 2000 E 2015	19
1.2	OBJETIVOS E APRESENTAÇÃO DESTE TRABALHO	25
2	TEORIA E MÉTODO	27
2.1	APORTES TEÓRICOS	27
2.1.1	A pobreza como conceito multidimensional	27
2.1.2	Política social e o paradigma do Welfare State no mundo em desenvolvimento...	33
2.1.3	Combate à pobreza e suas repercussões para o desenvolvimento	41
2.2	CONSIDERAÇÕES SOBRE O MÉTODO E O DESENHO DE PESQUISA	48
2.2.1	Uma análise comparada em dois níveis	49
2.2.2	Documentos e políticas analisadas	50
3	A ABORDAGEM DO COMBATE À POBREZA NO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NACIONAL	53
3.1	CHINA	54
3.2	ÍNDIA	69
3.3	BRASIL	84
3.4	ÁFRICA DO SUL	101
4	POLÍTICAS PÚBLICAS EM PERSPECTIVA	118
4.1	POLÍTICAS DE SEGURANÇA DE RENDA	119
4.1.1	Garantia de renda mínima	123
4.1.2	Garantia de renda para grupos vulneráveis	127
4.1.3	Garantia de emprego e programas de trabalhos públicos	135
4.2	POLÍTICAS DE ACESSO À EDUCAÇÃO	141
4.2.1	Políticas para a educação primária	148
4.2.2	Políticas para a educação infantil	162
4.2.3	Políticas para a educação secundária e profissional	166
5	CONCLUSÃO	180
5.1	SÍNTESE DOS RESULTADOS.....	180
5.2	CONSIDERAÇÕES FINAIS	190

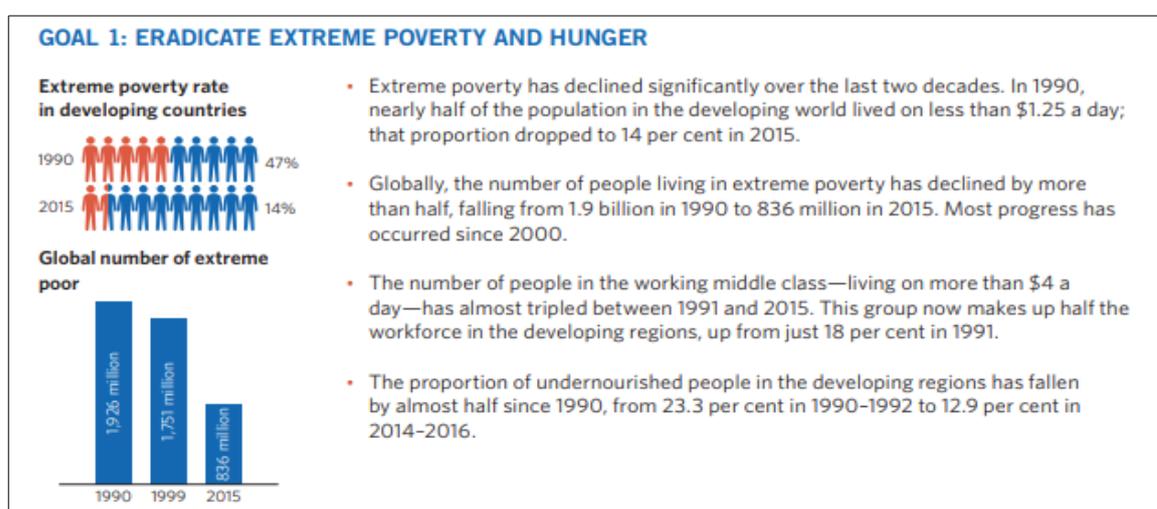
REFERÊNCIAS	192
--------------------------	------------

1 INTRODUÇÃO: UM ESTUDO DE ESCOPO AMPLO SOBRE POBREZA E POLÍTICAS SOCIAIS

A aclamação do imperativo de “erradicar a extrema pobreza e a fome” como primeiro objetivo dentre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), em conferência das Nações Unidas no ano 2000, consagrou o tema do desenvolvimento humano na agenda internacional. Desde então, o objetivo do combate à pobreza vem ganhando centralidade na política externa e na agenda doméstica de muitos Estados, com resultados concretos e muito celebrados nos fóruns internacionais. Nas palavras do ex-secretário-geral da ONU, Ban Ki-Moon, entre os anos 2000 e 2015, “assistimos ao movimento de combate à pobreza de maior sucesso em toda a história mundial” (UNITED NATIONS, 2015, p. 3).

A despeito do esforço global sem precedentes em prol do desenvolvimento humano, a primeira meta do milênio não foi alcançada; a extrema pobreza persiste, ainda que a melhora dos indicadores globais relacionados seja de fato significativa (como pode ser observado na Figura 1). No relatório final de acompanhamento dos ODMs, as Nações Unidas contabilizaram declínio de mais de 1 bilhão de pessoas vivendo com menos de US\$ 1,25 por dia, entre 1990 e 2015; como proporção da população mundial, os extremamente pobres passaram de 47% a 14%. A proporção de pessoas sem nutrição adequada, no mesmo período, caiu de 23,3% para 12,9% da população mundial (ibid.), conforme mostra a figura a seguir.

Figura 1 – Resultado do ODM 1 (Erradicar a extrema pobreza e a fome)



Fonte: UNITED NATIONS (2015, p. 4).

Se os resultados globais não atingiram a meta colocada pela comunidade internacional, tampouco foram insignificantes; sugerem a existência tanto de acertos quanto de limitações nas estratégias de combate à pobreza adotadas pelos líderes globais no período. Pelo critério da renda per capita, utilizado pelas Nações Unidas como parâmetro de acompanhamento, cerca de 900 milhões de pessoas deixaram a pobreza extrema entre 1999 e 2015 (Figura 1), como resultado de múltiplos fenômenos: mudanças na estrutura produtiva, possibilidades ampliadas de acesso a trabalho, serviços e bens, somados a políticas públicas visando o bem-estar da população.

A redução da pobreza sempre será creditável a múltiplos fenômenos, mas, no período estudado, é patente a importância de programas governamentais implementados nos grandes países em desenvolvimento para os resultados obtidos em nível global. Diversos estudos sobre o tema atribuem ao progresso da China e da Índia a maior parcela dos avanços na redução da pobreza em escala mundial, valorizando também a trajetória de outro países em desenvolvimento, como o Brasil e a África do Sul, na persecução dos objetivos relacionados ao desenvolvimento humano (e.g. RAVALLION, 2009; HANLON et al., 2010; GHOSH, 2010; UNITED NATIONS, 2015). Destaca-se, na literatura sobre o combate à pobreza nesses países, o papel de programas governamentais de promoção de acesso a bens e serviços essenciais, em várias frentes, com a finalidade específica de combater a pobreza.

O momento histórico capturado pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, em que os Estados comprometeram-se com a elevação geral dos padrões de vida dos mais pobres, está muito bem documentado e consolidado como narrativa no campo da política internacional. No plano externo, a agenda do desenvolvimento humano ganhou força com as articulações Sul-Sul e com o maior protagonismo de países em desenvolvimento em organizações multilaterais. O alívio da fome e da pobreza é um dos pilares, senão a razão de ser, do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (Fórum IBAS), por exemplo, agrupamento que teve seu apogeu nos círculos diplomáticos entre 2006 e 2011. Também no caso dos BRICS, foco de intensa atividade político-diplomática entre Brasil, Índia, China, Rússia e, desde 2011, África do Sul, o compromisso em torno da redução da pobreza tem relevância incontestável. Na declaração conjunta produzida pela Sexta Cúpula dos BRICS, em Fortaleza (julho/2014), por exemplo, os membros declaram que o agrupamento “*continuará exercendo papel significativo na promoção do desenvolvimento social e contribuirá para a*

definição da agenda internacional nessa área, baseando-se em sua experiência na busca de soluções para os desafios da pobreza e da desigualdade”. (BRICS, 2014, art. 6).

Em contrapartida, há muito mais lacunas no registro desse mesmo momento histórico em uma narrativa no campo da economia política, situando o ímpeto de combater a pobreza no processo de desenvolvimento dos Estados do Sul Global. Nos quatro casos estudados, é perceptível que a preocupação com a pobreza ganhou centralidade na agenda política nacional e mesmo na autoconstrução da imagem dos grupos políticos que estiveram à frente dos governos nacionais no início do século XXI; no entanto, os estudos comparados quanto às estratégias nacionais de combate à pobreza nos países do IBAS e do BRICS são consideravelmente mais escassos do que, por exemplo, a literatura sobre a estratégia de política externa desses países.

Marten et al. (2014), em um estudo comparado sobre a ampliação da cobertura de serviços saúde nos BRICS, concluem que a campanha internacional desses países pela ampliação acesso à saúde torna-se inócua se eles mesmos não liderarem pelo exemplo, demonstrando progressos em seus indicadores nacionais. A mesma lógica se aplica ao combate à pobreza de maneira mais ampla. A confluência das agendas nacionais com a agenda internacional resulta de um movimento de mão dupla: se as demandas nacionais do Sul Global se projetaram na arena internacional neste início de século – por exemplo, com a conformação dos BRICS e a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio –, também o fortalecimento da agenda global de combate à pobreza funciona como incentivo e sustentação política para os formuladores de políticas públicas em escala nacional (ZUMA, 2013).

Em paralelo a esse esforço global sem precedentes pela redução da pobreza, o mundo atravessou também um período caracterizado por baixo crescimento e alta remuneração do capital (e.g. PIKETTY, 2014, pp. 29; 227) – desequilíbrio fundamental que esteve entre as causas profundas da crise financeira deflagrada em 2008/2009 no centro do capitalismo. Isso significa dizer que os países do Sul Global engajaram-se na ampliação e melhoria de seus Estados de Bem-Estar em um ciclo econômico propenso a remunerar melhor os estoques de capital já estabelecidos e depreciar os ganhos do trabalho, força motriz da economia real e dos projetos de desenvolvimento nacional. Essa dinâmica da economia global parece fundamental para explicar algumas das limitações do combate à pobreza praticado no período, para além das eventuais insuficiências e falhas de desenho e implementação de políticas públicas.

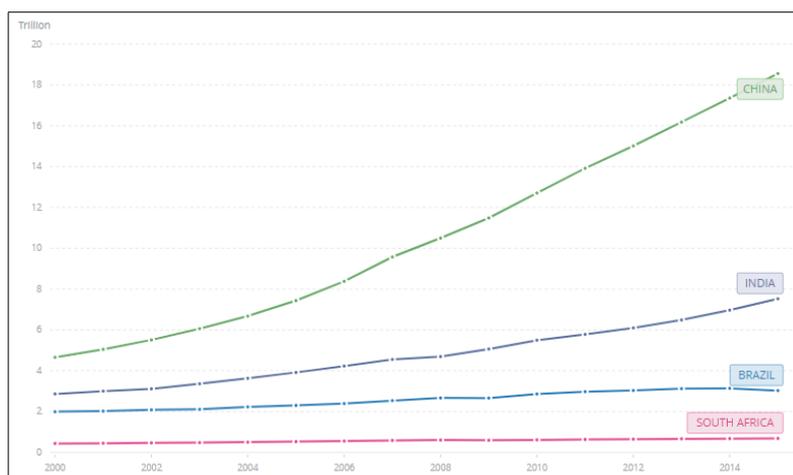
Esta pesquisa lança um olhar sobre as estratégias nacionais de combate à pobreza e promoção do desenvolvimento humano de quatro grandes países do Sul Global – China, Índia, Brasil e África do Sul – no período de vigência dos ODMs (2000 a 2015). O propósito é colocar em perspectiva suas diretrizes principais, com base na identificação e no exame de documentos de governo e políticas públicas nacionais que podem ser consideradas essenciais para a redução da pobreza nesses países. Busca-se, desta forma, oferecer uma narrativa histórico-política consistente sobre os esforços de combate à pobreza nesses países no início do século XXI, marcado pela centralidade do tema nos fóruns internacionais.

1.1 CRESCIMENTO ECONÔMICO, POBREZA E DESIGUALDADE ENTRE 2000 E 2015

A proposta deste estudo comparado é realizar uma inferência descritiva de escopo amplo sobre os esforços de combate à pobreza em quatro grandes países em desenvolvimento – China, Brasil, Índia e África do Sul –, apontando semelhanças e diferenças em suas formulações e levantando hipóteses bem-informadas sobre seus sucessos e limitações. Como ponto de partida, apresentamos a seguir alguns macrodados relevantes para a análise, que resumem a trajetória socioeconômica desses países no período estudado.

Os gráficos plotados nas Figuras 2 e 3 mostram a trajetória de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e do PIB *per capita* (em US\$ segundo a paridade do poder de compra) dos quatro países no período em estudo. O capítulo 2 discute em mais detalhe a insuficiência da relação entre crescimento econômico e redução da pobreza, mas nesta introdução basta considerar que o crescimento da economia vem sendo compreendido como condição necessária (mas não suficiente) para as experiências conhecidas de redução significativa da pobreza de forma sustentada.

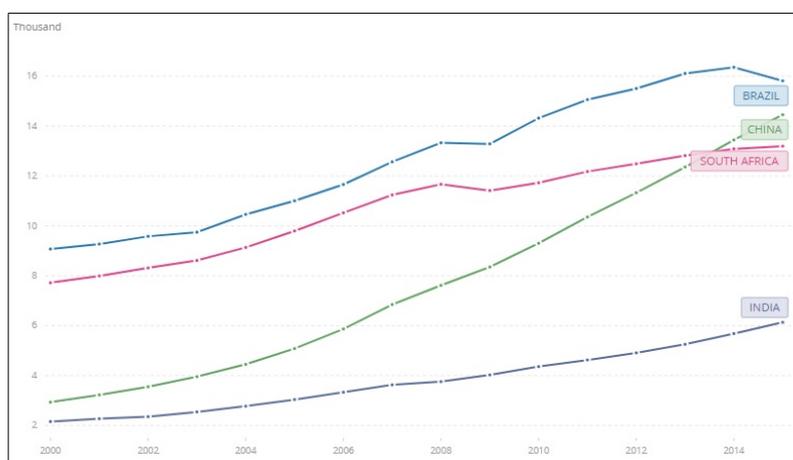
Figura 2 – Evolução do PIB (US\$ trilhões, em ppc), 2000-2015



Fonte: World Bank Data.

Como pode ser observado na Figura 2, os quatro países estudados viveram um período de expansão da economia entre 2000 e 2015 (o Brasil entraria em recessão no ano seguinte). A Índia e a China, em especial, destacam-se pela trajetória de crescimento acelerado e sustentado no período, enquanto o Brasil e a África do Sul tiveram períodos de aceleração e estabilização das taxas de crescimento. Nos quatro casos, o debate de como aliar crescimento econômico e melhora das condições de vida dos mais pobres esteve presente na agenda nacional. Também em todos os casos, pode-se considerar que, a princípio, os países estavam em condições econômicas confortáveis o suficiente para que os Estados pudessem financiar as políticas públicas consideradas prioritárias.

Figura 3 – Evolução do PIB per capita (US\$ mil, em ppc), 2000-2015



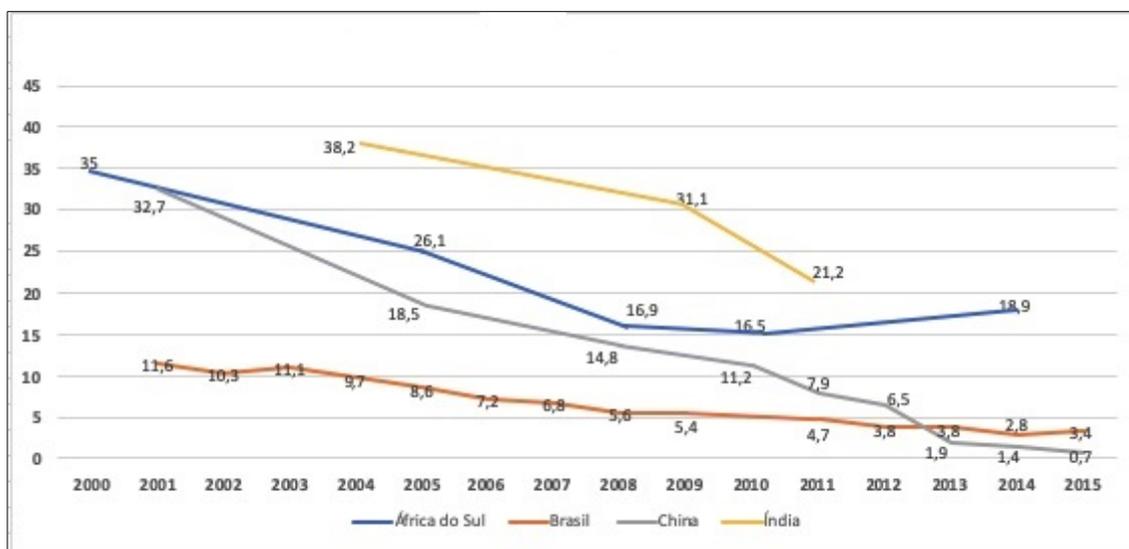
Fonte: World Bank Data.

O ritmo de crescimento econômico permitiu que a Índia (que atravessa o período de bônus demográfico) e a China (cujo crescimento populacional começa a se estabilizar) registrassem elevação do PIB *per capita*, o que indica um bom potencial de melhora da qualidade de vida da população, se houver políticas em favor da desconcentração de renda. A mesma lógica vale para o Brasil e a África do Sul, que observaram uma tendência de aumento da riqueza *per capita* no período, mesmo com menores taxas de crescimento econômico, por conta da situação demográfica mais próxima da estabilidade.

Esse estudo também parte do princípio de que, partindo de realidades muito diferentes, os quatro países estudados realizaram avanços efetivos em termos de redução da pobreza nos primeiros 15 anos do século XXI, mesmo considerando oscilações de desempenho e eventuais recuos em pontos específicos de sua trajetória no período.

Segundo a linha internacional de pobreza, que estima o número de pessoas vivendo com menos de US\$ 1,90 por dia e é o principal parâmetro utilizado para a realização de comparações internacionais, todos os países estudados conseguiram reduzir substancialmente os níveis de pobreza entre 2000 e 2015, conforme mostra a Figura 4.

Figura 4 – Proporção da população vivendo com menos de US\$ 1,90 por dia, 2000-2015



Elaboração própria, com dados do Banco Mundial (World Bank Data).

Como este trabalho está baseado em uma perspectiva multidimensional da pobreza e do desenvolvimento – corrente dominante nos estudos sobre o tema, conforme explicado no Capítulo 2 – apresenta-se também nesta introdução a evolução de dois dos principais indicadores comparáveis de bem-estar da população: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice Multidimensional de Pobreza (IMP), ambos calculados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) com base em dados nacionais. O IDH e o IMP levam em conta indicadores das esferas de renda, saúde e educação de toda a população nacional (IDH) ou da população mais pobre (IMP).

A Tabela 1 mostra a trajetória do IDH em cada país, de 1990 (ano de início da série histórica) até 2015.

Tabela 1 – Série histórica (1990-2015) do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

Posição no ranking do IDH (2015)	País	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)								Média de crescimento anual do IDH			
		Valor								(%)			
		1990	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	1990-2000	2000-2010	2010-2015	1990-2015
119	A. do Sul	0,621	0,629	0,638	0,644	0,652	0,660	0,665	0,666	0,13	0,14	0,89	0,28
79	Brasil	0,611	0,685	0,724	0,730	0,734	0,747	0,754	0,754	1,15	0,55	0,83	0,85
90	China	0,499	0,592	0,700	0,703	0,713	0,723	0,734	0,738	1,72	1,70	1,05	1,57
131	Índia	0,428	0,494	0,580	0,590	0,599	0,607	0,615	0,624	1,45	1,62	1,46	1,52

Fonte: HDR Data (PNUD).

A observação da série histórica do IDH mostra que, em trajetórias e intensidades diferentes, os quatro países em estudo experimentaram melhora significativa em seus padrões gerais de vida nas últimas décadas. O IDH de África do Sul e Índia cresceu em ritmo mais acelerado de 2000 a 2010 do que na década anterior, enquanto China e Brasil, países com índice de desenvolvimento humano em patamar mais elevado, tiveram médias de aumento do índice ligeiramente inferiores do que nos anos 1990.

O índice mais apropriado para medir a pobreza e a qualidade de vida entre os mais pobres é o Índice Multidimensional de Pobreza (IMP), também do PNUD. Lançado em 2010 (com dados nacionais coletados a partir de 2006), o índice agrega medidas da incidência (percentual de população pobre e vulnerável) e da intensidade da pobreza (*poverty depth*),

considerando variáveis da área de saúde, educação e padrão de vida¹. A trajetória descendente do IMP (Tabela 2) ao longo do tempo reflete os esforços dos países no combate à pobreza neste início de século.

Tabela 2 - Série histórica (2006-2015) do Índice Multidimensional de Pobreza (IMP)

País	Ano da Coleta de Dados*						
	2006	2008	2009	2012	2013	2014	2015
África do Sul		0,039		0,041		0,032	
Brasil	0,017			0,012	0,011	0,01	0,016
China			0,026		0,023	0,017	
Índia	0,282						0,121

* Sempre que o período de coleta de dados compreendia meses em anos diferentes (por exemplo, 2014/2015), considerou-se o primeiro ano da série.

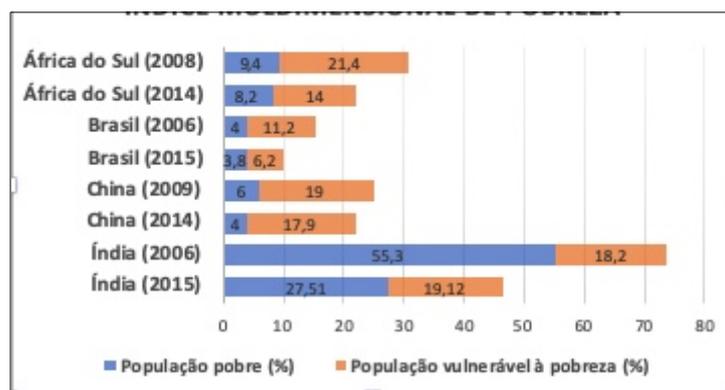
Fonte: HDR Data (PNUD).

Observando-se tanto o percentual de pessoas vivendo abaixo da linha monetária de pobreza (Figura 4) quanto a série histórica do IMP (Tabela 2), é possível considerar que o declínio dos níveis de pobreza deu-se de forma mais consistente na China do que no Brasil e na África do Sul, onde a trajetória desses indicadores passou por oscilações. A escassez de dados prejudica a interpretação sobre o caso da Índia, ainda que seja possível observar uma queda acentuada dos indicadores correspondentes em pontos mais esparsos ao longo do tempo. Essa queda mais acentuada dos níveis gerais de pobreza também se deve, em parte, por conta dos indicadores de pobreza mais elevados neste país do que nos demais países estudados, desde o início dos anos 2000.

Como parâmetro alternativo e complementar à tradicional medida da população vivendo abaixo da linha internacional de pobreza (exposta na Figura 4), a Figura 5 apresenta um gráfico com o percentual de população considerada em situação de pobreza multidimensional ou vulnerável à pobreza multidimensional, segundo a metodologia do IMP desenvolvida pelo PNUD. Foram escolhidos, para compor o gráfico, o primeiro e o último ano para os quais há dados coletados no país.

1 O IMP é construído com base em dez indicadores de três grandes áreas: mortalidade infantil e taxas de desnutrição (saúde); anos de escolaridade e frequência escolar (educação); tipo de combustível usado para cozinhar, saneamento básico, acesso a água potável, acesso a eletricidade, condições da habitação e propriedade de bens de consumo (padrões de vida). O IMP representa melhor a trajetória de um país isoladamente; deve ser usado com cautela em comparações internacionais, devido a diferenças de mensuração na metodologia de coleta de dados dos países. (ALKIRE; JAHAM, 2018).

Figura 5 – População pobre e vulnerável à pobreza, segundo o IMP

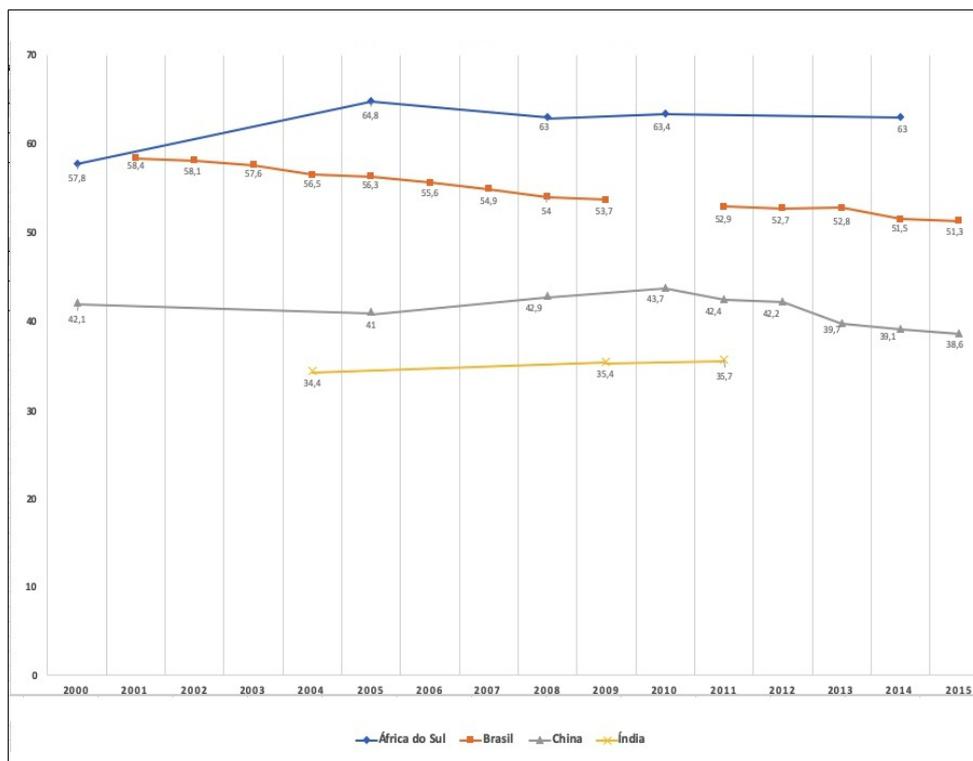


Elaboração própria, com dados do PNUD

Nos quatro países observados, portanto, a tendência geral foi de melhora nos patamares de desenvolvimento humano e redução na ocorrência e intensidade da pobreza – ainda que com graus diferentes de sucesso e com recuos pontuais ao longo do tempo. Tomadas em conjunto, as trajetórias do IDH e do IMP oferecem um ponto de partida para a análise das estratégias nacionais e políticas focalizadas de combate à pobreza, realizada nos capítulos a seguir.

Cabe, finalmente, um breve exame dos dados sobre desigualdade de renda. Esse indicador não tem, necessariamente, relação direta com a evolução dos níveis de pobreza; no entanto, a maneira como se distribui em cada país o fluxo de riqueza advinda do crescimento econômico relaciona-se com a estrutura de mercado e a com o potencial redistributivo das políticas públicas em curso. Ademais, o indicador também responde à já mencionada tendência da economia global de priorizar os rendimentos do capital aos do trabalho, o que contribui para uma tendência à concentração de renda. A Figura 6 mostra a evolução do coeficiente de Gini da renda nacional nos quatro países estudados.

Figura 6 – Evolução do Índice de Gini da renda nacional (x100)



Elaboração própria, com dados do Banco Mundial (World Bank Data).

Observa-se, pela evolução dos índices de Gini para a renda no período, que o Brasil foi o país que mais consistentemente logrou reduzir os níveis de desigualdade. No caso da China, pode-se observar uma tendência de aumento da desigualdade de renda que foi contida a partir de 2010, quando o Gini voltou a cair. A escassez de dados comparáveis do Banco Mundial sobre a África do Sul e a Índia prejudicam a análise, mas é possível perceber certa trajetória errática da desigualdade, no primeiro caso, e uma tendência de aumento da desigualdade, que vem ainda dos anos 1990, no segundo.

1.2 OBJETIVOS E APRESENTAÇÃO DESTE TRABALHO

O objetivo principal deste trabalho é confrontar diferentes estratégias de combate à pobreza na China, Índia, Brasil e África do Sul, identificando convergências e divergências no tratamento dado ao tema por cada país neste início de século XXI. Busca-se responder à seguinte pergunta de pesquisa: quais diretrizes orientaram as estratégias nacionais de combate à pobreza, e como elas se materializam nas políticas públicas para segurança de renda e educação?

O objetivo secundário do estudo é levantar hipóteses bem informadas sobre os sucessos e limitações de cada estratégia nacional. Para isso, é preciso avaliar a adequação das diretrizes e o desempenho das políticas públicas, com base na literatura a respeito do combate à pobreza nesses países, que foi mobilizada no desenvolvimento do trabalho. A produção científica a respeito das políticas e diretrizes em diversas áreas do conhecimento viabilizou a proposta de realizar uma análise de amplo escopo sobre o problema da pobreza, e articular conhecimentos de diferentes áreas constituiu um desafio.

Esta introdução procurou justificar a escolha pelo objeto de pesquisa, apontando certa lacuna teórica acerca das estratégias nacionais de combate à pobreza adotadas no Sul Global, embora fale-se muito do tema nos círculos internacionais e no debate sobre a política externa dos países estudados. Buscou-se, ademais, oferecer um ponto de partida para a análise pretendida, sintetizando alguns indicadores socioeconômicos relevantes para o debate sobre diretrizes e políticas públicas.

O capítulo 2 procura apresentar, com a concisão necessária, os campos de pesquisa com que este estudo dialoga. Primeiro, retoma-se o conceito de pobreza como um fenômeno multidimensional, que revolucionou essa área de pesquisa; depois trata-se do lugar da política social e da ideia de *Welfare State* no mundo em desenvolvimento; por fim, são exploradas as interações entre a redução da pobreza e o processo de desenvolvimento. Este capítulo apresenta também a metodologia e as fontes principais da pesquisa.

O capítulo 3 promove um primeiro nível de análise, comparando documentos selecionados que orientaram os governos nacionais no combate à pobreza entre 2000 e 2015, considerando o contexto sociopolítico e econômico em cada país. A análise procurou identificar os eixos centrais de cada estratégia e avalia em que medida são consistentes com a teoria sobre multidimensionalidade da pobreza.

O capítulo 4 faz um mapeamento das principais políticas focalizadas de combate à pobreza em duas dimensões essenciais de ação do Estado: segurança de renda e educação. Documentos oficiais e a literatura de avaliação sobre as políticas públicas embasaram esse segundo nível de análise, que buscou relacionar a materialidade das políticas sociais às estratégias identificadas no capítulo anterior.

A conclusão dedica-se a uma síntese dos resultados e faz algumas considerações finais, apontando como se pretendeu contribuir para a agenda de pesquisa e quais são as limitações da análise realizada.

2 TEORIA E MÉTODO

Esta seção realiza uma breve revisão teórica, a fim de sustentar a análise feita nos capítulos seguintes, e também discute a metodologia aplicada neste estudo comparado. São três os propósitos do capítulo: apresentar conceitos empregados no ferramental analítico do estudo; revisar temas de estudo da Economia Política que têm interface com esta pesquisa, e com que se pretende contribuir em alguma medida; e esclarecer o desenho de pesquisa e as opções metodológicas adotadas.

2.1 APORTES TEÓRICOS

Como já expressado na Introdução, este é um estudo de escopo amplo sobre a estratégia de combate à pobreza de quatro grandes países em desenvolvimento, e por isso mobiliza conceitos e teorias de diferentes áreas. Optou-se por organizar a revisão teórica em torno de três temas fundamentais com que esse trabalho dialoga: i) a conceitualização de pobreza como um problema multidimensional; ii) a discussão do lugar da política social e aplicações da teoria do *Welfare State* à realidade dos países em desenvolvimento; e iii) as contribuições que o combate à pobreza pode fazer aos planos de desenvolvimento nacional.

2.1.1 A pobreza como conceito multidimensional

As políticas sociais discutidas neste trabalho, gestadas e implementadas no século XXI, são produto de mudanças profundas na conceitualização de pobreza e bem-estar. Pelo menos desde a crise do capitalismo global, nos anos 1970, diferentes teorias no campo das Ciências Sociais apresentaram novas definições e explicações para a pobreza, que pervadia os ciclos econômicos mesmo após um período de afluência global sem precedentes, como se viu no pós-guerra.

Recuperando essas teorias, Shaffer (2008) identifica três mudanças fundamentais ocorridas no pensamento contemporâneo acerca da pobreza: i) abandonou-se um modelo utilitário/psicológico para a definição de privação, em favor de um modelo social; ii) a estrutura causal da pobreza foi ampliada para além da economia, incorporando variáveis de ordem social, política, cultural e ambiental, por exemplo; e iii) houve um aprofundamento da

análise causal, transcendendo uma visão estanque da pobreza, com atenção aos fluxos e impermanências das situações de privação e vulnerabilidade. Todas essas mudanças implicaram em uma complexificação do conceito de pobreza, que passou a ser reconhecido como essencialmente multidimensional: são múltiplas as causas e as características definidoras da pobreza, e por isso também sua superação depende de um conjunto de diretrizes e políticas intersetoriais.

Certamente, a renda é um fator fundamental para o debate sobre pobreza, e continua sendo seu principal indicador no campo da economia. Sen (2010, p. 72; 87) relaciona a renda e a riqueza com as liberdades por ela proporcionadas, e trata a falta de renda adequada como predisposição para uma vida empobrecida, ou de menos liberdade. No entanto, a conceitualização da pobreza, na atualidade, não pode se fundamentar na renda inadequada isoladamente, sem considerar uma cadeia de causas profundas e consequências perversas.

De toda forma, qualquer definição (teórica ou instrumental) de pobreza depende de que uma linha seja traçada entre pobres e não-pobres (TUNGODDEN, 1996, p. 90). J. Rawls abordou esse tema em sua teoria da justiça como equidade (volta-se a ela na seção 2.1.3), quando precisou discriminar quem seriam os “menos favorecidos” em uma comunidade que busca um contrato social moralmente justo. Rawls se refere a um conjunto de “bens primários”, desejáveis por qualquer indivíduo racional e necessários para a consecução de qualquer plano de vida. A renda/riqueza é a apenas uma categoria do que Rawls chama “bens primários”, que incluem bens naturais (“saúde e vigor, inteligência, imaginação”) e bens sociais (“direitos, liberdades e oportunidades, renda e riqueza e dignidade”) (RAWLS, 1999, pp. 54; 79).² A visão rawlsiana está baseada, portanto, em uma compreensão complexa da destituição/pobreza, inaugurando uma percepção de “mínimo social” que vai além de uma simples cesta de bens que servem à satisfação das necessidades objetivas dos indivíduos.

A teoria de Rawls admite duas lógicas distintas para a definição dos “menos favorecidos” ou pobres: um critério procedimental, ou relativo, em que uma pessoa desfavorecida é a que dispõe de menos bens primários do que a média da sociedade; e um critério moral/intuitivo, em que uma pessoa é desfavorecida se lhe faltam bens primários por algum motivo arbitrário (TUNGODDEN, 1996, p. 98). A adição de um elemento moral ao

2 Em edição revisada de “Justiça como Equidade”, Rawls procurou deixar mais claro que os “bens primários” não são apenas “bens que todas as pessoas racionais desejam”, o que sugeria um sentido biológico/psicológico do termo; mas bens que de que as pessoas precisam “em seu status como cidadãos livres e iguais, e como membros plenamente cooperativos da sociedade” (RAWLS, 1999, xiii). Com essa atualização, a teoria rawlsiana incorporou argumentos formulados na teoria das capacidades de A. Sen.

problema redistributivo é o que permite conciliar a lógica da escolha racional dos indivíduos com uma opção por arranjos societários mais equânimes, a base do contrato social proposto por Rawls. Como consequência prática para o campo do combate à pobreza, o trabalho de Rawls evidenciou a importância de conhecer o modelo político que dá sustentação a políticas públicas e programas assistenciais; a abordagem contratualista explica, por exemplo, por que programas construídos nacionalmente, por iniciativa do governo em diálogo com a sociedade, tendem a ser mais progressivos e consistentes do que programas implementados por agências internacionais (HICKEY, 2011).

A. Sen critica a teoria rawlsiana da justiça com respeito a suas bases informacionais; a melhor medida para a pobreza não seria a disponibilidade de meios para que uma pessoa conduza uma boa vida (os “bens primários” de Rawls), mas as liberdades substantivas (ou capacidades) de uma pessoa para escolher e se engajar em um projeto de vida por ela valorizado (SEN, 2000, p. 74). Sen compartilha com Rawls a valorização da(s) liberdade(s), mas o conceito ocupa posições diferentes nas duas teorias:

O que a perspectiva das capacidades faz pela análise da pobreza é aprimorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e da privação transferindo o foco principal dos meios (e de um meio particular a que normalmente se dá atenção exclusiva, a renda) para os fins que as pessoas têm motivos para perseguir, e, de maneira correspondente, às liberdades de poder satisfazer esses fins. (SEN, 2000, p. 90)³.

Enquanto Rawls parte de um ponto de vista normativo, descrevendo um certo “ideal realista” de justiça, a teoria das capacidades de Sen derivou conceitos de observações e trabalhos empíricos (ALEXANDER, 2008, p. 33). Em seu estudo sobre as causas de grandes ondas de fome, por exemplo, ele identificou que a causa comum aos casos estudados não fora a simples escassez de comida, mas a súbita perda das relações de titularidade (*entitlement*) que governavam a posse ou o uso de recursos para o cultivo ou a aquisição de alimentos (SEN, 1981, p. 154-155; SEN, 2000, P. 161).

A pobreza, para Sen, consiste na privação de capacidades básicas. As capacidades situam-se entre dois vetores: as habilidades (físicas, intelectuais, emocionais) de uma pessoa; e as oportunidades que lhe são oferecidas de exercê-las plenamente, relacionadas às suas

3 Tradução própria. Original: “What the capability perspective does in poverty analysis is to enhance the understanding of the nature and causes of poverty and deprivation by shifting primary attention away from means (and one particular means that is usually given exclusive attention, viz., income) to ends that people have reason to pursue, and, correspondingly, to the freedoms to be able to satisfy these ends”.

titularidades. Esse esforço de abstração contido na definição da pobreza é essencial para entendê-la não como a privação de meios (por exemplo: a escassez de comida), mas como privação de fins ou de funcionamentos essenciais do ser humano (por exemplo: a incapacidade de obter uma nutrição adequada).

Na acepção de Sen, de base aristotélica, os funcionamentos humanos (*functionings*) designam qualquer característica ou realização potencialmente valiosa de uma pessoa, decorrente de suas condições ou de suas atitudes; envolve funções simples (como nutrição adequada, boa saúde, certo grau de educação) e também complexas, como senso de dignidade e reconhecimento social (SEN, 1993, p. 31)⁴. As pessoas exercem seus funcionamentos manipulando seu conjunto de capacidades disponíveis – ou seja, os funcionamentos correspondem às reais condições e realizações de uma pessoa, e as capacidades representam suas liberdades para atingir os funcionamentos que ela, pessoalmente, valoriza (SEN, 2000, p. 75). Em última instância, a pobreza é a privação da liberdade necessária para uma pessoa perseguir seus objetivos e satisfazer seus desejos.

A abordagem das capacidades de Sen confere importância seminal à individualidade das pessoas e de suas experiências de pobreza. Trata-se, portanto, de uma teoria essencialmente pluralista, que admite e encoraja que os valores orientando qualquer projeto de sociedade justa sejam discutidos na esfera pública, e não permaneçam “escondidos” por trás de um rol predeterminado de bens e direitos (SEN, 2000, pp. 75-76).

Essa perspectiva da pobreza é multidimensional, assim como a de Rawls, no sentido de que considera privações distintas e devidas a múltiplas causas. O enquadramento teórico de Sen, adicionalmente, é multidimensional também no sentido de admitir a diversidade da pobreza enquanto fenômeno, admitindo diferenças interpessoais e interculturais. Uma política social baseada na abordagem das capacidades⁵ não se resumiria a oferecer uma cesta de bens ou um “mínimo universal”; antes, procuraria incentivar a igualdade de capacidades, maximizando as liberdades para que cada pessoa persiga os funcionamentos que lhe são caros (ALEXANDER, 2008, pp. 73-74). Esta é uma solução teórica interessante para o *trade-off* liberdade X igualdade, que perpassou o debate político-filosófico durante o século XX (ibid.).

A abordagem das capacidades apresentada por Sen oferece um sistema de avaliação do bem-estar que encontrou grande aceitação nos círculos políticos: inspirou a criação do

4 Em um diálogo com as teorias de Rawls e a teoria utilitarista: o funcionamento realiza-se em algum estágio intermediário entre a posse de um bem/recurso e a satisfação/utilidade produzida por esse bem (ALEXANDER, 2008, p. 56-65)

5 Sen e Nussbaum têm preferido o termo “abordagem das capacidades” a “teoria das capacidades”.

Índice de Desenvolvimento Humano e uma série de debates que romperam com a hegemonia do crescimento econômico como métrica de desenvolvimento⁶. Para que encontre aplicação prática em um plano de desenvolvimento ou uma política social, no entanto, é preciso haver um sistema normativo por trás da abordagem das capacidades, que indique quais capacidades são mais importantes e devem ser fortalecidas, e quais podem ficar em segundo plano ou até desencorajadas (NUSSBAUM, 2011, p. 17).

M. Nussbaum é umas teóricas mais proeminentes na tentativa de operacionalizar a abordagem criada por Sen em uma lista de capacidades essenciais que todo governo deveria assegurar a seus cidadãos. Não se trata de eleger funcionalidades ou direitos essenciais⁷, mas capacidades essenciais – uma categoria conceitual que protege a liberdade individual e o pluralismo de ideias em qualquer sociedade (ibid., pp. 109-110). Sua lista não exaustiva de “capacidades humanas centrais” abrange dez capacidades, abertas a considerações futuras da sociedade, apresentadas aqui resumidamente e em tradução livre: i) capacidade de viver a vida em seu ciclo natural; sem interrupções prematuras; ii) saúde física, com nutrição, moradia salubre e saúde reprodutiva; iii) integridade física, incluindo mobilidade e vivências pessoais sem ser alvo de violências; iv) capacidade de empregar os sentidos, imaginação e pensamentos, incluindo a expressão política e artística; v) experimentar emoções em relação a si mesmo e aos demais; vi) racionalidade prática, liberdade religiosa e de consciência; vii) capacidade de afiliação, dignidade e liberdade de associação; viii) capacidade de conviver com a natureza e outras espécies; ix) ludicidade, direito ao brincar e ao prazer; x) capacidade de determinação sobre o ambiente político e comunitário (ibid., pp. 33-34).

Essa teoria das capacidades compartilha com o movimento dos direitos humanos a postura filosófica de que todas as pessoas têm direitos/titularidades fundamentais, inerentes a sua natureza humana; e também os valores a respeito de direitos políticos, civis, sociais e econômicos. A abordagem de Nussbaum, segundo a própria autora, é complementar à dos direitos humanos, por conta do refinamento do conceito das capacidades e da clareza filosófica que reforça seu caráter universal e indivisível. A abordagem das capacidades também permite superar a divisão clássica entre direitos positivos e negativos, reforçando a

6 Rist (2008) reconhece o mérito do IDH quanto à introdução de indicadores sociais no debate econômico sobre desenvolvimento, mas tem uma perspectiva mais crítica acerca dos desenvolvimentos da teoria de A. Sen nos círculos políticos internacionais; para ele, o discurso do desenvolvimento humano ofuscou um debate em que o socialismo teria muito a contribuir com uma visão mais individualista, ou “humanista” do bem-estar (RIST, 2008, p, 205).

7 A abordagem das capacidades humanas dialoga com o paradigma dos direitos humanos, e oferece uma solução a questões

responsabilidade dos Estados nas garantias das capacidades/liberdades de todas as pessoas (ibid., p. 63).

A abordagem das capacidades e sua contribuição para os debates sobre desenvolvimento contribuíram para que se resgatasse o conceito de capital humano, cunhado pela economia neoclássica nos anos 1960 para somar-se aos tradicionais fatores de produção (terra, trabalho e tecnologia) na mensuração da riqueza (WOOLCOCK, 2001). A categoria conceitual do capital aplicada à análise de processos de mudança social remonta aos estudos de Pierre Bourdieu sobre as diversas formas de capital simbólico; em pouco tempo, a literatura que busca teorizar sobre a pobreza incorporou também outras qualificações do capital (capital humano, social, político, cultural, natural) a fim de ampliar o escopo da análise causal do problema (SHAFFER, 2008, p 8).

Para a análise realizada neste estudo, com foco em estratégias nacionais de combate à pobreza, o conceito de capital social é especialmente relevante. Narayan (1999, p. 1) define o capital social como “*a cola que mantém unidos grupos e sociedades – vínculos de valores, normas e instituições compartilhadas*”. O capital social permite incorporar aspectos societários e institucionais à análise do desenvolvimento, evidenciando que a dinâmica de redes interpessoais que governa as sociedades é capaz de esterilizar ou potencializar os efeitos de investimentos econômicos ou em capital humano (PUTNAM, 1993). Deduz-se, portanto, que a eficácia da política social depende não só do desenho e implementação em si, mas de sua interação com características institucionais formais e não-formais da sociedade – como regime político, cultura administrativa e valores tradicionais da população.

Em outra definição do mesmo conceito, Portes (1998, p. 2) refere-se ao capital social como uma “fonte não-monetária de poder e influência”. Para a análise do fenômeno da pobreza, o conceito de capital social é único porque agrega um elemento relacional (NARAYAN, 1999, p. 6). Considerando que uma das principais críticas feitas à abordagem das capacidades é seu caráter excessivamente indivíduo-centrado, alheio à sociabilidade e a relações insubmissas à lógica de mercado (RIST, 2008, pp. 248-249), o conceito de capital social parece um complemento interessante ao estudo das causas e soluções para a pobreza.

O capital social se estrutura em relações de criação de vínculos (*bonding*), que produz grupos coesos, e de construção de “pontes” (*bridging*), que produz canais de comunicação entre grupos que se percebem como diferentes (PUTNAM, 1993; PUTNAM;

GOSS, 2002). O capital social pode gerar externalidades tanto positivas quanto negativas⁸, mas, de maneira geral, a escassez de vínculos institucionais é um indicativo da pobreza de uma pessoa ou comunidade. O número de organizações ativas em determinada sociedade é frequentemente utilizado como medida do estoque de capital social, mas operacionalizações mais completas consideram também medidas como confiança interpessoal e nas instituições, medidas de boa governança, entre outros (WOOLCOCK, p. 6-7).

A geração de capital social depende de múltiplos atores (familiares, amigos, pares na escola ou no trabalho) e fatores (tecnologia, espaços públicos), mas é produto, essencialmente, de relações interpessoais e institucionais. O Estado tem potencial para estimular a criação de vínculos – por exemplo, investindo na capacidade organizacional das pessoas mais pobres – e conexões sociais – combatendo preconceitos e gerando oportunidades econômicas (NARAYAN, 1999). Putnam e Goss (2002) também consideram como importantes investimentos em capital social: medidas redistributivas que tornem a sociedade menos desigual; espaços de participação popular direta e estruturas de governança descentralizadas; e a promoção de oportunidades educacionais (uma importante fonte de relações sociais positivas).

2.1.2 Política social e o paradigma do *welfare state* no mundo em desenvolvimento

Para um estudo sobre combate à pobreza, é essencial resgatar os debates sobre a função da política social e suas particularidades no contexto dos países em desenvolvimento. Uma revisão histórica breve sobre a emergência do paradigma do *welfare state* e as dificuldades em aplicá-lo ao mundo em desenvolvimento é, por isso, parte importante deste aporte teórico.

A história do *welfare state* mescla-se com a do ingresso mais amplo da população na vida política dos Estados contemporâneos, e com a conformação da ideia de direitos humanos universais e indissociáveis, que incluem os direitos sociais e econômicos. Esse é o primeiro motivo pelo qual o estudo das políticas sociais de um país é tão central para a compreensão de seu processo de desenvolvimento em sentido mais amplo.

8 A criação de vínculos (bonding) costuma ser a principal fonte de apoio social para os indivíduos; no entanto, uma sociedade formada por grupos muito homogêneos e sem contato/alianças com outros grupos pode facilmente degenerar em conflitos (PUTNAM; GOSS, 2002, p. 11).

Os investimentos em resiliência e bem-estar das famílias estão diretamente relacionados com o patamar de afluência conquistado nas sociedades mais prósperas do mundo, assim como com o grau de desenvolvimento econômico dos países centrais. Ainda que em estágio relativamente tardio do desenvolvimento industrial – somente a partir do final do século 19 – , as economias dos países centrais aos poucos constituíram instituições de bem-estar social como parte de seu processo de desenvolvimento (CHANG, 2003, p. 174-178). As diversas trajetórias de consolidação dos Estados desde então, tanto nas sociedades capitalistas quanto nas socialistas, incorporaram, em alguma medida, garantias sociais mínimas na estrutura de Estado. Entre avanços e retrocessos, no cômputo geral, deu-se no século XX a expansão da função do Estado como garantidor de padrões mínimos de vida em todas as partes do mundo.

Em seu estudo sobre a sociedade na Grã-Bretanha realizado em meados do século XX, T.H. Marshall sustenta que a ideia moderna de cidadania esteve intimamente ligada à construção da nacionalidade, resultado de um processo que combinou dois movimentos simultâneos: a fusão geográfica de distintos sistemas de direitos e a separação funcional entre direitos civis, políticos e sociais. Essas três vertentes de direitos teriam se desenvolvido em trilhos separados (com a predominância de direitos civis no século XVIII e direitos políticos no século XIX), até que concorreram para a emergência da cidadania moderna, no curso do século XX (MARSHALL, 1967, p. 64-66).

O conceito moderno de cidadania pressupõe pelo menos algum nível de igualdade de direitos nas três esferas (civil, política e social), desafiando, assim, a visão tradicional de uma sociedade dividida em classes sociais (*ibid*, p. 78). Para Marshall, em um contexto de cidadania plena, as diferenças de classe social subsistem, mas não poderiam mais admitir padrões de vida não-civilizados nem ser expressão de privilégios hereditários (*ibid*, p. 108). Em outras palavras, a cidadania plena não pode conviver com a pobreza. De certa forma, esta concepção está expressa no art. 25º da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (NAÇÕES UNIDAS, 1948, art. XXV).

Essa linha de pensamento dá sustentação ao consenso internacional, expresso nas Metas do Milênio e em documentos de toda sorte, de que a pobreza deve ser combatida para que o mundo se torne mais justo e mais estável política e economicamente. A busca pela igualdade na distribuição de dividendos econômicos foi a tônica do discurso internacional dos países socialistas no curso da Guerra Fria, e ainda hoje inspira a formulação do “socialismo com características chinesas” pretendido pela China, por exemplo. A teoria de Marshall é inovadora por indicar que o princípio da igualdade básica entre seres humanos é politicamente sustentável, pelo menos em alguma medida, na superestrutura de desigualdade econômica própria do desenvolvimento capitalista e que caracteriza a globalização de nosso tempo.

Conciliar algum grau de garantia de bem-estar com as estruturas de funcionamento da economia de mercado capitalista é o ponto nevrálgico da discussão sobre o *Welfare State* em qualquer circunstância, mas especialmente nos países em desenvolvimento, onde a industrialização, o aumento de produtividade e o crescimento econômico tendem a se processar de maneira mais lenta, devido a baixas taxas de formação de capital e investimento (MYRDAL, 1972, p. 21). O resultado dessa dinâmica é uma tendência à estagnação econômica e ao aumento das desigualdades regionais e sociais nos países em desenvolvimento – resultado de uma conjugação de forças políticas, econômicas e sociais que alimentam-se mutuamente, em um processo de causação circular.

Já nos países desenvolvidos de sua época, Myrdal constatou a existência de uma estrutura estatal impedindo o círculo vicioso do jogo das forças de mercado, que opera no sentido da desigualdade. Para o economista sueco:

De fato, os Estados Nacionais modernos altamente integrados na sexta parte do mundo não-soviético, que tem muitos recursos e está em rápido progresso, propiciaram a si mesmos uma rede de sistemas muito complexos de interferências públicas de todas espécies, tendo por finalidade comum restringir a lei cega da mudança social acumulativa, impedindo-a de promover desigualdades entre as regiões, as indústrias e os grupos sociais. (MYRDAL, 1972, p.50)

Na perspectiva de Myrdal o problema do desenvolvimento está imbricado a questões históricas, políticas e sociais, e portanto, necessariamente, deriva de uma conjugação de motivos que vão além das variáveis econômicas tradicionais. O livre mercado tende a replicar os fluxos estabelecidos de renda de renda e agravar a desigualdade de riqueza. O Estado é peça-chave para reverter esse ciclo, por meio de políticas de incentivo a fatores propulsores da

economia e de desestímulo à forças concentradoras. Com esse instrumental analítico, Myrdal chega à proposição de que o planejamento econômico estatal é fundamental para o processo de desenvolvimento e, necessariamente, deve ser derivado de um sistema político verdadeiramente democrático (ibid, p. 135).

Desse modo, a perspectiva marshalliana sobre cidadania e direitos, bem como a teoria da causação circular/ e a visão de Estado de Myrdal, abriram espaço para a formulação de uma teoria contemporânea do *welfare state* desde meados do século XX, desenvolvida também com a análise das experiências dos Estados após a Grande Depressão dos anos 1930, em um contexto que aliava capitalismo industrial altamente concentrado e inclusão das massas nos sistemas de representação política, com a ascensão das democracias liberais.

A literatura mais contemporânea sobre os regimes de bem-estar discute em profundidade a variedade de modelos adotados nas economias centrais. Na teoria de Esping-Andersen (1991), o *welfare state* é a solução de compromisso para a contradição entre a dinâmica concentradora do capitalismo e a dinâmica inclusiva da democracia. Para que essa convergência ocorresse, foi necessário um processo de “descommoditização” de certos bens e serviços essenciais, que passaram a ser apropriados pela sociedade como direitos sociais, assegurados à coletividade independentemente de características individuais ou das dinâmicas de mercado (p. 21-23). Às portas do século XXI, Esping-Andersen propôs uma taxonomia dos Estados de Bem-Estar Social bem estabelecidos no mundo, observando o equilíbrio das provisões de direitos ofertados pelo Estado, mercado e famílias em cada sociedade; por vias diversas – enquadradas em modelos que o autor chamou de liberal, corporatista ou social-democrata (ver tabela a seguir) –, os Estados desenvolvidos teriam alcançado um equilíbrio econômico capaz de conjugar crescimento e bens/serviços elementares para toda a população.

A cada grande crise, momentos em que as vulnerabilidades sociais ficam mais evidentes, o papel do Estado como garantidor de bem-estar social volta ao centro do debate econômico: isso ocorreu durante a Grande Depressão de 1930, após as crises do final dos anos 1990 originadas nas economias asiáticas e, novamente, nas recessões pós-2008. Nas economias centrais, o peso do Estado nas garantias sociais e econômicas é alvo constante de disputa teórica. Já nos países em desenvolvimento, onde o acesso a direitos e serviços universais é menos consolidado, muitas vezes as políticas sociais praticadas pelo Estado são tratadas como disputa essencialmente política, sem que as implicações sociais e econômicas de longo prazo sejam devidamente exploradas em bases teóricas consistentes.

Como o debate em torno do *welfare state* teve sua gênese na reconstrução das economias centrais nos anos de 1930, o conceito é frequentemente associado aos países desenvolvidos. No entanto, é válido perguntar se não seria justamente nos países em desenvolvimento, acometidos por uma longa história de pobreza estrutural e por dificuldades de crescimento sustentado da economia, que essa instituição se mostraria mais essencial. A estruturação de uma rede de garantia de bem-estar poderia ser um meio para superação da pobreza estrutural e um caminho sustentável para o desenvolvimento.

Mesmo com a repercussão da teoria de Myrdal nos meios acadêmicos, o *framework* teórico do *welfare state* permaneceu descolado da análise da realidade dos países em desenvolvimento nas análises conjunturais da maior parte dos economistas e do *establishment* político. Desde o final do século XX, o liberalismo econômico praticado na maior parte do mundo parece conceber os esforços de industrialização e crescimento econômico como incompatíveis com a busca ativa de um sistema mais equilibrado de distribuição de riqueza e com a garantia de direitos econômicos e sociais. Em síntese, as equipes econômicas aderiram implicitamente à ideia de que haveria um *trade-off* entre equidade e eficiência⁹ impedindo países menos desenvolvidos de implementar satisfatoriamente políticas de bem-estar.

Para superar essa suposta dicotomia, Kerstenetzky (2011, p. 134) propõe a retomada de alguns dos pressupostos adotados na teoria de Gunnar Myrdal, como o da multifuncionalidade da política social. Conforme explica a autora, intervenções pontuais de ordem microeconômica produzem efeitos em série, sendo capazes de endereçar problemas sociais específicos e contribuir para um projeto de desenvolvimento econômico vislumbrado pelo Estado. Este caminho, segundo ela, foi explorado por todas as economias de industrialização tardia que lograram alcançar patamares mais elevados de desenvolvimento socioeconômico, incluindo os países escandinavos e alguns asiáticos, como Japão, Coreia do Sul e Singapura.

Com base nas variáveis destacadas por Esping-Andersen, Seekings (2005) propôs uma nova tipologia dos Estados de Bem-Estar no contexto dos países em desenvolvimento. Observando a experiência histórica desses países, Seekings constatou que as famílias, os mercados e o Estado desempenham papéis muito diferentes na estruturação dos direitos

9 A teoria a respeito do *trade-off* equidade X eficiência foi desenvolvida e popularizada por Arthur Okun, e está na base da tese da *trickle-down economics* – pressuposto de que a elevação geral dos padrões de vida é uma consequência natural do crescimento econômico (KERSTENETSKY, 2011).

sociais, especialmente no que diz respeito à natureza da dinâmica de solidariedade fundamentando esse processo.

A **Tabela 3** sintetiza as características principais das duas taxonomias propostas, segundo o estudo de Seekings:

Tabela 3 – Modelos de bem-estar nas economias desenvolvidas e em desenvolvimento

Esping-Andersen (1991) - Modelos de Bem-Estar nos países desenvolvidos			
Modelo	Papel predominante na rede de proteção	Modo dominante de solidariedade	Grau de “decomodificação” dos direitos sociais
Liberal	Mercado (Seguro social)	Individual	Mínimo
Corporatista	Família (<i>de nascimento ou categoria profissional</i>)	Familiar ou classista	Médio (<i>restrito ao trabalhador/chefe de família</i>)
Social-Democrata	Estado	Universal	Máximo
Seekings (2005) - Modelos de Bem-Estar nos países em desenvolvimento			
Modelo	Papel predominante na rede de proteção	Modo dominante de solidariedade	Grau de “decomodificação” dos direitos sociais
Agrário	Família	Afetivo	Variado
Coporatista desigual	Mercado (emprego formal)	Individual ou corporativa	Baixo
Redistributivo	Estado	Universal	Médio ou alto

Elaboração própria com informações de ESPING-ANDERSEN (1999) e SEEKINGS (2005).

A tipologia de Seekings reflete o fato de que as sociedades nos países em desenvolvimento costumam lidar com altos níveis de desigualdade no acesso a direitos e garantias de bem-estar – e talvez por isso não tenham motivado tantas análises nos termos do *welfare state* (SEEKINGS, 2005, p. 9). Segundo Mares e Carnes (2009), a insuficiência histórica das políticas sociais em cumprir o propósito de garantir o bem-estar da população nos países em desenvolvimento deve-se a um vício de origem; as políticas sociais vigentes no século XX emanaram de regimes autoritários ou de democracias imperfeitas, capturadas por interesses de grupos econômicos nacionais e internacionais.

Para Seekings, um modelo redistributivo seria o desejável para as economias em desenvolvimento, incorporando uma rede de proteção social que assegura renda e direitos sociais mínimos, independentemente de status social ou contribuição econômica prévia. Em

sua avaliação das condições necessárias para uma reforma dos sistemas de bem-estar, Seekings (2005) aponta que a existência de esquemas robustos de seguro social (*social insurance*)¹⁰ podem acabar atrasando a instalação de um sistema universal de seguridade – em outras palavras, seria politicamente difícil a transição de um modelo de bem-estar corporatista desigual para um modelo redistributivo.

Muito recentemente, aplicações do conceito de *welfare state* para a conjuntura dos países em desenvolvimento voltaram ao debate público, associadas ao movimento global em torno do combate à pobreza. Uma das implicações práticas desse debate é o destaque, em diversos fóruns políticos internacionais, conferido à questão da Proteção Social. Diversos países em desenvolvimento participam construção de documentos em favor de redes de Proteção e Segurança social sólidas e abrangentes.

Ligeiramente diferentes no passado¹¹, os conceitos de Proteção ou Segurança Social do Banco Mundial e da Organização Internacional do Trabalho (OIT) vêm convergindo nos últimos anos. Para a OIT, trata-se de “*um conjunto de políticas e programas projetados para reduzir e prevenir a pobreza e vulnerabilidade no curso do ciclo de vida*” (ILO 2017, p.2). Para o Banco Mundial, são intervenções que “*ajudam os indivíduos e a sociedade a controlar riscos e volatilidades e os protegem da pobreza e de destituições*” (WORLD BANK, 2018, p. 5). Ambos os conceitos compreendem tanto os sistemas de seguro social tradicionais (*social insurance*) quanto os serviços e transferências financiados pelo Estado (*social assistance*). Mas o fato é que essas terminologias têm sido adotadas para referir-se ao mesmo princípio: garantia, por meio de regulação ou transferências diretamente providas pelo Estado, de padrões mínimos de vida a toda a população.

Apesar de existirem marcos legais típicos do *welfare state* em todos os países do mundo, a maioria dos sistemas nacionais de Proteção Social está longe de cobrir toda a população¹²; estão mais vulneráveis, justamente, os mais pobres, que costumam ser mais

10 Sistemas tradicionais de seguro social (*social insurance*), que exigem certo nível de contribuições ao longo da vida ativa como condição de acesso, demonstram-se insuficientes em economias em desenvolvimento devido a duas características: a existência de pobreza crônica e a alta incidência de trabalho informal (ILO, 2010, p. 30).

11 Pelo menos até 2014, publicações da OIT empregavam o termo Segurança e Proteção Social (*Social Security/Social Protection*), enquanto o Banco Mundial preferia Redes de Segurança Social (*Social Safety Nets*); nas publicações mais recentes das duas instituições, há referência clara a ambos os termos como conceitos correlatos.

12 O último levantamento disponível da OIT estima que mais da metade da população mundial (55%, ou 4 bilhões de pessoas) estão descobertas por qualquer tipo de rede ou programa de Proteção Social, enquanto 71% da população mundial está fora do escopo de uma rede de segurança social considerada adequada pela instituição (ILO, 2017)

afetados por choques econômicos e têm mais dificuldades de acessar serviços e direitos. Esse problema é particularmente evidente em países de renda média, como os aqui estudados, onde houve tentativas de importar modelos de segurança social bem estabelecidos no mundo desenvolvido. Esse processo de transplante dos modelos preexistentes priorizaram os benefícios de natureza contributiva (*social insurance*), e resultou em sistemas “truncados” de proteção social, relativamente custosos e que deixam descoberta parcela significativa da população (LINDERT et al., 2006). Trata-se do modelo de Bem-Estar corporatista desigual, apontado por Seekings, que opera com baixo grau de “*decomodificação*” dos direitos sociais e, portanto, falha em proteger a população mais pobre.

À época do surgimento das primeiras redes de segurança social nas economias periféricas, existia a expectativa de que o desenvolvimento econômico global integraria mais pessoas, progressivamente, à força de trabalho formal e às redes de proteção social constituídas. Essa tendência, no entanto, não se confirmou, e as redes de proteção social continuaram ineficazes no atendimento dos mais pobres e dos trabalhadores informais. (e.g. GROSH et al., 2008).

Em paralelo à discussão acerca da Proteção Social, bastante avançada nos fóruns políticos internacionais, outra vertente do debate acerca do *welfare state* no mundo em desenvolvimento procura trabalhar com o conceito mais amplo de política social. Na acepção de Kwon et al. (2009), a política social é o conjunto de intervenções públicas sistemáticas com certos objetivos sociais: proteger os cidadãos de choques econômicos e da pobreza; promover justiça social, por meio da redistribuição de renda e de recursos em geral; e alcançar ganhos mais subjetivos em processos como a construção da identidade nacional (*nation building*), o fortalecimento da soberania e a condução de um projeto de desenvolvimento econômico. O conceito de política social, mais amplo que o de Proteção Social, é mais afim aos objetivos deste trabalho, que se propõe a discutir a questão da pobreza de uma perspectiva multidimensional e a analisar o impacto de políticas sociais em diferentes áreas do desenvolvimento social.

Marshall (1967) também contribuiu para o debate sobre os resultados e efeitos da política social. Segundo ele, o sucesso de uma política social mede-se segundo o “grau de igualação” por ela proporcionado, o que dependeria de quatro fatores: i) se a provisão do Estado é universal ou restrita a certo grupo ou categoria; ii) se assume a forma de um

pagamento em dinheiro ou prestação de serviço; iii) se o patamar de garantia mínima proposto é alto ou baixo; e iii) como são levantados os recursos para custear a política.

Também no caso da política social em sentido mais amplo, não teria sentido importar modelos prontos das economias desenvolvidas; como ocorreu com os sistemas clássicos de seguridade social, existe o risco de que políticas sociais de excelência terminassem distribuídas de maneira desigual, refletindo as assimetrias de poder e recursos já existentes nos países em desenvolvimento. A próxima seção apresenta uma discussão, por exemplo, acerca do papel das políticas focalizadas em famílias de renda mais baixa, instrumento importante de redistribuição no contexto de combate à pobreza.

Gough et al. (2004) definem o desafio da constituição do *welfare state* no século XXI como a necessidade de alcançar objetivos universais, por meio de estratégias contexto-específicas. Essas estratégias, considerando a realidade da globalização econômica hoje, necessariamente envolvem soluções em que economias de mercado (ou mistas) são capazes de conviver com marcos legais que assegurem maior igualdade nas condições de vida e níveis mínimos de bem-estar a toda a população (ibid. p.312-313). Para os países em desenvolvimento, um desafio adicional é o de erigir um *welfare state* funcional em um estágio mais tardio da globalização capitalista, em que as pressões pela desregulamentação do trabalho se intensificam. O Estado, seja por meio da execução direta de políticas públicas ou da regulação das atividades essenciais para o bem-estar social, é ator indispensável nesse processo.

2.1.3 Combate à pobreza e suas repercussões para o desenvolvimento

Enquanto as teorias que buscam aplicar o conceito do *welfare state* para o mundo em desenvolvimento apontam para a necessidade de construção de um modelo universal de garantia de direitos, a literatura que trata mais diretamente do combate à pobreza atém-se a necessidade de políticas específicas ou focalizadas, para garantir que os recursos destinados às políticas sociais cheguem de fato aos mais necessitados. O debate entre universalismo e particularismo é presente no campo da política social ao menos desde os anos 1970, quando iniciaram-se as primeiras experiências com transferências estatais para os mais pobres como políticas públicas institucionalizadas nas economias capitalistas em desenvolvimento. A expressão mais clara dessa corrente são as políticas focalizadas – por meio de testes de

elegibilidade (*means testing*) ou outros indicadores de vulnerabilidade – que se multiplicaram desde então.

Van de Walle (1998) sustenta que a focalização do investimento público é necessária para alcançar pessoas alijadas das vantagens do crescimento econômico ou muito vulneráveis à insegurança econômica de nosso tempo – seja a focalização em sentido estrito ou amplo. Segundo o autor, a focalização em sentido estrito abrange as políticas direcionadas a uma parte específica da população: aos mais pobres, segundo testes de elegibilidade individual ou domiciliar (*means testing*); a grupos considerados vulneráveis (idosos, crianças e pessoas com deficiência, por exemplo); ou a determinadas regiões, por suas condições e dificuldades particulares. Já a focalização em sentido amplo consiste em certas categorias de gasto social que beneficiam primordialmente os mais pobres, como investimentos em atenção básica de saúde ou na educação infantil e primária. A focalização ampla e a focalização estrita da política social são complementares em uma estratégia efetiva de redução da pobreza (VAN DE WALLE, 1998).

A abordagem da política pública focalizada como solução para a pobreza social atingiu seu ápice nos anos 1990 e 2000, embora mais recentemente tenham voltado a ganhar força os argumentos tradicionais em favor de políticas sociais que incidam de maneira uniforme sobre a sociedade, como o benefício de renda mínima universal (DESAI, 2017). Standing (2010, p. 65), por exemplo, avalia a focalização das políticas sociais como uma ideia que “*parece razoável, mas na realidade é cruel, ineficaz e injusta*”; entre os problemas apontados pelo autor, estão as dificuldades de operacionalização dos testes de elegibilidade e a estigmatização da política social como “coisa de pobre”, uma benesse do Estado ou serviço de pior categoria. Em parte, essa revalorização da política social universal deve-se ao novo fôlego do paradigma do *welfare state* aplicado aos estudos do desenvolvimento, conforme discutido na seção anterior. De qualquer forma, o próprio Standing reconhece que a oferta de políticas sociais deve embutir algum tipo de transferência dos mais ricos aos mais pobres – a solução apresentada por ele como ideal é a de uma política de renda mínima universal associada a um sistema de taxaçoão progressivo, o que constituiria uma espécie de focalização *ex post* de grupos de baixa renda (STANDING, 2010, p. 66).

Um dos principais argumentos em desfavor de políticas públicas não-universais é o de sua suposta insustentabilidade política, já que as políticas focalizadas pressupõem uma alocação de recursos públicos que privilegie de alguma forma uma minoria social ou

econômica. A teoria da justiça como equidade de Rawls (*justice as fairness*) oferece uma solução para este problema, pressupondo que indivíduos em uma sociedade agem não somente de maneira racional, mas também de maneira razoável, levando os interesses dos demais em consideração (RAWLS, 1999, p. 123-139). O comportamento altruísta dos indivíduos enquanto atores políticos seria motivado por um “véu de ignorância”, ou pela incerteza de cada um sobre sua posição social no futuro (ibid, p. 118).

De fato, no contexto de acelerada globalização econômica e mudança tecnológica do século XXI, as incertezas sobre o futuro talvez nunca tenham sido tão presentes. Somado à erosão de organizações sociais tradicionais na provisão de segurança econômica – famílias menores, sindicatos em declínio, organizações civis sob constante questionamento –, esse fator faz com que mais pessoas admitam que o Estado desloque recursos para assegurar condições de vida mínimas aos mais pobres (STANDING, 2007, p. 30).

A teoria de Rawls sustenta que as políticas de justiça social não são incompatíveis com a lógica da escolha racional subjacente à maior parte das teorias da ação coletiva, o que asseguraria espaço para políticas focalizadas de combate à pobreza no orçamento público do Estado. Mas é importante salientar também que nem sempre a redistribuição de renda, que ameniza a insegurança econômica dos indivíduos, é a finalidade última da política social. T.H. Marshall (1967, p. 94-95), por exemplo, argumenta que o maior ganho com uma política social bem-sucedida é da ordem da dignidade humana:

A ampliação dos serviços sociais não é, primordialmente, um meio de igualar as rendas. Em alguns casos pode fazê-lo, em outros não. (...) O que interessa é que haja um enriquecimento geral da substância concreta da vida civilizada, uma redução geral do risco e insegurança, uma igualação entre os mais e menos favorecidos em todos os níveis. (...) A igualdade de status é mais importante do que a igualdade de renda. (MARSHALL, 1967, p. 94-95)

Além de um dos autores a inspirar as teorias do *Welfare State*, Marshall (ibid, p. 93) é também um entusiasta de políticas públicas que lançam mão do teste de elegibilidade/de meios (*means testing*) como critério de acesso, nas circunstâncias em que políticas para grupos específicos geram como resultado maior “grau de igualação” entre os cidadãos. Para auferir resultados universais, portanto, também são necessárias políticas específicas para os menos favorecidos na pirâmide social.

Apesar de pressões em contrário impostas pelo contexto de liberalização e desregulamentação da economia desde os anos 1980, as políticas focalizadas (em sentido amplo ou estrito) encontraram mais espaço à medida que a agenda de combate à pobreza foi se mostrando indissociável da agenda do desenvolvimento. Esse processo veio se construindo ao longo do tempo, no âmbito das Nações Unidas, em processos como a formulação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável¹³ e a própria aprovação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Embora encontre ressonância nos organismos internacionais e nos documentos de planejamento dos Estados, a abordagem do desenvolvimento humano é muitas vezes negligenciada nas decisões estratégicas e no desenho de políticas públicas em grande parte do mundo. Persiste, na maioria dos casos, uma orientação ao desenvolvimento que privilegia o crescimento econômico *per se*, ainda que seja claro que nem sempre o crescimento do PIB corresponde a uma ganho em qualidade de vida das pessoas naquele território (NUSSBAUM, 2011, p. 48). Nussbaum sintetiza sua defesa da abordagem do desenvolvimento humano nos seguintes termos: “*The real purpose of development is human development; other approaches and measures are at best a proxy for the development of human lives, and most don’t reflect human priorities in a rich, accurate or nuanced way*” (ibid, p. 185).

No final do século XX, a influência do pós-modernismo nas teorias da política social exigiu um novo equilíbrio entre equidade e diversidade, questionando a cisão tradicional entre universalismo e particularismo no desenho de políticas públicas – incorporando políticas focalizadas em uma espécie de universalismo mais sofisticado (THOMPSON e HOGGET, 1996). Em um contexto de afirmação de múltiplas identidades e demandas das sociedades contemporâneas, as políticas específicas permitem inclusive que a ação do Estado aprofunde práticas democráticas/participativas na formulação e implementação das políticas sociais (ELLISON, 1999).

Além de amplo embasamento teórico, há argumentos consistentes em favor da política social focalizada também no campo das evidências empíricas. Heckman e García (2017), por exemplo, reuniram resultados de diversas avaliações de impacto de longo prazo de programas para a primeira infância focalizados; a conclusão foi de que o investimento dirigido vale a pena, já que indicadores de vulnerabilidade para crianças ainda antes dos 03 anos de idade têm influência importante na ocorrência de comportamentos considerados

13 Considerando que o desenvolvimento social é um dos pilares do desenvolvimento sustentável.

indesejáveis na vida adulta, como tabagismo, dependência de benefícios sociais e condenações criminais. No campo da Proteção Social, Hanlon et al. (2010), demonstraram a efetividade das diversas formas de transferência direta focalizadas nos mais pobres (*cash transfers*) no início do século XXI, classificando suas consequências sobre o poder de compra e os padrões de vida dos mais pobres como “uma revolução silenciosa” nos processos de desenvolvimento do Sul Global.

A partir da experiência internacional, Barrientos e Niño-Zarazúa (2011) sustentam que o sucesso no combate à pobreza depende da combinação de três fatores: crescimento econômico, provisão universal de serviços básicos e um sistema de proteção social abrangente e efetivo, que seja capaz de assegurar aos mais pobres certos padrões mínimos de vida. Essa conclusão admite a importância dos marcos universais previstos no paradigma clássico do *welfare state*, mas também julga indispensáveis políticas específicas para grupos vulneráveis são essenciais para o combate à pobreza.

A evolução por que passou o conceito de Proteção Social nos últimos anos, discutida na seção anterior, também reflete essa percepção. Devereux e Sabates-Wheeler (2004), por exemplo, entendem que a concepção dos modernos benefícios sociais partiu de uma visão minimalista, voltada ao gerenciamento dos riscos sociais e ao amortecimento de choques econômicos, e passou a incorporar uma preocupação com equidade e acesso a direitos sociais, em medidas “transformativas” que priorizam grupos cronicamente pobres, economicamente vulneráveis ou socialmente marginalizados (ibid., p. 12-13).

Para Bonilla-García e Gruat (2003), a Proteção Social precisou responder às necessidades de desenvolvimento humano, em um contexto de fluxos acelerados de globalização que permitiram crescimento econômico, mas falharam em prover trabalho decente¹⁴ para a maior parte da população e segurança econômica nas fases da vida em que há obstáculos à vida produtiva, como a infância e a idade avançada. Com a introdução de benefícios voltados à população mais pobre, a Proteção Social passou a desempenhar um papel essencial no desenvolvimento das nações, incluindo uma medida de equidade na repartição dos ganhos econômicos.

14O conceito de trabalho decente faz parte dos debates da Organização Internacional do Trabalho desde sua fundação, em 1919, e envolve os pilares: emprego, direitos, proteção e diálogo. A agenda do trabalho decente foi formalizada em relatório da organização em 1999, e o conceito integrou os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000-2015) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (2015-2030).

Assim como no caso da Proteção Social, encontrar o equilíbrio necessário entre políticas universais e políticas focalizadas é também uma questão recorrente para outras áreas de atuação do Estado caras ao desenvolvimento humano. Uma compreensão mais detalhada das diferentes teorias por trás dos critérios adotados na oferta dos serviços públicos permitiria um debate mais nuançado sobre o design e a avaliação de políticas públicas também em áreas como saúde e educação (CAREY; CRAMMOND, 2017).

Tanto na teoria quanto na prática política, o combate à pobreza completou, no final do século XX, uma importante transição, deixando de ser qualificado como assistencial ou humanitário, para ser considerado parte integrante e necessária dos planos de desenvolvimento nacional. Uma série de estudos já documentou o impacto de políticas focalizadas para além do efeito puro e simples da redução ou alívio da pobreza. As ciências sociais mostram evidências de seu impacto no campo do desenvolvimento econômico, desenvolvimento humano e do empoderamento humano, conforme ilustrado pela Figura 7.

Figura 7 – Impactos do combate à pobreza no desenvolvimento



Elaboração própria

A dimensão mais imediata do impacto das políticas focalizadas diz respeito à efetiva redução da pobreza. Como discutido, algum grau de Proteção Social aos mais pobres tem se tornado mais bem recebido na maior parte do mundo. Isso se deve não apenas à sensação crescente de insegurança econômica, mas também a valores sociais de solidariedade e equidade que estão presentes em muitos arranjos sociais e justificam ações para o alívio da

profundidade da pobreza (GROSH et al. 2008, p. 13). Também estudos sobre os custos sociais da pobreza evidenciam que graus elevados de pobreza estão associados à baixa produtividade e à incidência de crimes (RAVALLION, 2003) – motivos suficientes para tornar o combate à pobreza uma prioridade social.

Múltiplas teorias apontam que retirar as pessoas da pobreza contribui para o crescimento econômico, por meio de estímulos à demanda e da liberação de potencial para trabalho qualificado e pequenos investimentos produtivos. Trata-se não somente de um incentivo à economia pelo lado da demanda, mas também de uma mudança qualitativa, para um padrão mais “pró-pobre” de crescimento econômico (SAMSON, 2009). O crescimento da renda dos mais pobres, que tendem a concentrar seus gastos em produtos e serviços em escala local, tem um poderoso efeito multiplicador para as economias nacionais (e.g., FARRINGTON et al., 2005). Já nos temos de Das et al. (2004), as políticas de combate à pobreza são capazes de solucionar falhas de mercado, como a baixa oferta de crédito para pessoas de baixa renda, e assim garantir que o ambiente econômico torne-se mais justo e dinâmico.

Uma terceira esfera de efeitos das políticas de combate à pobreza relaciona-se com a teoria do desenvolvimento humano. Assim como no caso da relação com o crescimento econômico, há várias abordagens possíveis. Uma delas trabalha com o conceito de capital humano, intrinsecamente ligado ao conjunto de conhecimentos e habilidades que possibilitam às pessoas ganhos econômicos e de produtividade (SCHULLER, 2001, p. 91-93). O investimento em capital humano tem identidade com o combate à pobreza – compreendida como um conceito multidimensional, conforme discutido no próximo capítulo – e gera externalidades positivas para toda a sociedade, como a oferta de postos de trabalho (FIZNBEIN; SCHADY, 2009, pp. 64-65). É, portanto, essencial para o desenvolvimento das nações. A abordagem oferecida pela teoria das capacidades, de Amartya Sen, também relaciona-se com a dimensão do desenvolvimento humano, remetendo à capacidade das pessoas de conduzir uma vida produtiva, independente e livre. Nesse sentido, o investimento no capital ou nas capacidades humanas é essencial para a superação de ciclos intergeracionais de pobreza crônica – não por acaso, grande parte dos investimentos em capital humano destinam-se às crianças e jovens (BONILLA-GARCIA; GRUAT, 2003, p. 9).

Uma compreensão mais holística e humanista dos processos de desenvolvimento nacional, por fim, permite também examinar a hipótese de que as políticas focalizadas de

combate à pobreza também geram impactos mais subjetivos, na esfera do empoderamento humano. Variáveis como nível de participação política, liberdade de expressão e *accountabilty* das instituições provaram-se positivamente correlacionadas com níveis de desenvolvimento humano e econômico, por exemplo (WOOLCOCK, 2001, p. 6). As evidências da ordem do empoderamento são mais anedóticas do que econométricas, devido à dificuldade de mensuração do conceito, mas ajudam a entender a relação entre políticas de combate à pobreza e a efetivação de direitos sociais e individuais. É vasta, por exemplo, a literatura que correlaciona programas de transferência de renda com o empoderamento feminino, garantindo às mulheres autonomia para a administração do orçamento familiar ou recursos para ampliar suas possibilidades de estudo e trabalho (HAGER-ZANKER et al., 2017). O empoderamento é um conceito de difícil operacionalização, que diz respeito à *“habilidade dos indivíduos e grupos organizados de imaginar seu mundo de maneira diferente, e de concretizar sua visão por meio da superação de relações de poder que os mantém na pobreza”*¹⁵ (EYBEN et al., 2008, p.3). Seus desdobramentos estão no escopo dos efeitos esperados do desenvolvimento.

2.2. CONSIDERAÇÕES SOBRE O MÉTODO E O DESENHO DE PESQUISA

Esta seção apresenta o método utilizado para a realização desse estudo comparado de amplo escopo, lançando um olhar às políticas sociais de combate à pobreza de quatro grandes países em desenvolvimento. Antes de proceder aos detalhes, cabe uma breve justificativa sobre a escolha metodológica por uma análise dessa natureza.

Ao lidar com a pobreza como problema de pesquisa e escolher uma perspectiva multidimensional, em linha com as teorias contemporâneas sobre o tema, pareceu inadequado delimitar o objeto do estudo a um documento ou uma política específica. Uma análise pluridisciplinar e baseada em diversas fontes (primárias e secundárias) responderia melhor à pergunta de pesquisa e permitiria fazer uma inferência descritiva sobre as estratégias dos quatro países.

Du Toit (2009) chama atenção para a necessidade de se “descolonizar” as metodologias para se tratar do problema da pobreza; segundo o autor, existe uma economia

15 Tradução livre. Original: “We understand empowerment happens when individuals and organised groups are able to imagine their world differently and to realise that vision by changing the relations of power that have been keeping them in poverty” (EYBEN, 2008, p.3).

política do conhecimento que prioriza, nos estudos dessa área, abordagens entendidas como úteis pelos formuladores de políticas por oferecerem, por exemplo, medidas de eficiência de políticas públicas e acurácia de linhas estratégicas. Ocorre um problema, na visão do autor, quando o processo de abstração e descontextualização da teoria em um desenho de pesquisa quali-quantitativo não leva a maior clareza, mas a leituras equivocadas da pobreza como fenômeno social e político (ibid., p. 241). Du Toit valoriza a importância das teorias críticas, que engajam nas dimensões estruturais da pobreza e necessariamente embutem uma narrativa sobre a natureza da sociedade, do poder e da mudança social nos países (ibid, p. 238).

Essa perspectiva sobre os estudos da pobreza se coaduna com o entendimento do geógrafo brasileiro Milton Santos sobre a essência multidisciplinar das Ciências Sociais:

Um saber comprometido com interesses e institucionalizado em função de conhecimentos estritamente delimitados acaba por sofrer uma fragmentação cujo resultado é, não a autonomia desejável das disciplinas científicas, mas a sua separação. A evolução econômica agrava essa distância e nos afasta cada vez mais de um enfoque global e da visão crítica que ele permite (SANTOS, M., 1988, p. 7).

O risco de uma ciência excessivamente comprometida com os limites metodológicos de determinado campo de estudo, segundo ele, é “uma ciência social monodisciplinar, desinteressada das relações globais entre os diferentes vetores de que a sociedade é constituída como um todo” (ibid, p. 8).

Na tentativa de elaboração de uma narrativa crítica sobre o combate à pobreza nos países estudados, portanto, foram mobilizadas fontes e perspectivas de diferentes disciplinas, em dois níveis de análise, explicados a seguir.

2.2.1 Uma análise comparada em dois níveis

O presente estudo comparado realiza-se em dois níveis de análise: em uma primeira etapa, toma-se como objeto de estudo documentos estratégicos elaborados pelos governos de China, Índia, Brasil e África do Sul que tratam do combate à pobreza no período estudado (2000-2015); em seguida, são analisadas algumas das principais políticas focalizadas (em sentido estrito ou amplo) de duas áreas – segurança de renda e educação – que tiveram repercussões no combate à pobreza multidimensional.

Para o primeiro nível de análise, foram selecionados tanto documentos de planejamento quanto documentos de revisão das políticas sociais adotadas com a finalidade de combater a pobreza e a vulnerabilidade social. A partir de uma leitura crítica desses documentos, buscou-se identificar, nos países selecionados: i) as diretrizes principais do tratamento dado ao tema da pobreza no planejamento estratégico de longo prazo do Estado; e ii) as principais políticas públicas apontadas pelo governo nacional como essenciais para a redução da pobreza.

O segundo nível de análise faz um estudo comparado de políticas sociais em duas áreas: segurança de renda e educação. Esses dois campos de política social foram escolhidos por sua relevância para o tema da pobreza multidimensional, conforme discutido no capítulo 4. A intenção dessa fase do estudo não foi de analisar as políticas isoladamente, mas o conjunto das políticas adotadas em cada área e como elas se relacionam com as diretrizes estratégicas do combate à pobreza.

No campo dos estudos sobre o combate à pobreza, De Haan (2013) também defende que as políticas sociais devem ser analisadas em seu conjunto, considerando-se sua capacidade estruturante de processos econômicos. Em um esforço de comparação entre políticas sociais na China e na Índia, ele observa um fenômeno também apontado neste trabalho: que as políticas chinesas são moldadas segundo uma certa lógica “produtivista”, herdada do histórico revolucionário e também pautada pela capacidade de absorver experiências internacionais de sucesso; enquanto a política social indiana, de aspiração mais principialista, tem recorrido à focalização e segmentação dos mais vulneráveis, em uma abordagem mais típicas do paradigma do bem-estar (“*welfarist*”).

2.2.2. Documentos e políticas analisadas

A **Tabela 4** lista os documentos analisados em cada estudo de caso, no Capítulo 3. Deu-se prioridade a documentos de governo específicos sobre pobreza, mas, na falta deles, recorreu-se a documentos de sub-áreas de enfrentamento (por exemplo: a Política Nacional de Assistência Social brasileira) ou seções de documentos de planejamento econômico (um capítulo do 12º plano quinquenal indiano). No caso do Brasil, incluiu-se na análise também

um documento elaborado por uma fundação privada que inspirou as políticas sociais brasileiras a partir de 2003.

Tabela 4 - Documentos estratégicos analisados

País	Documento	Ano de publicação	Órgão/Agência
China	The Development-Oriented Poverty Reduction Program for Rural China	2001	State Council Information Office
	New Progress in Development-oriented Poverty Reduction Program for Rural China	2011	State Council Information Office
	China's Progress in Poverty Reduction and Human Rights	2016	State Council Information Office
Índia	Tenth Five Year Plan (2002-2007) – Chapter 3.2. Poverty Alleviation in Rural India – Strategy and Programmes	2002	Planning Commission of the Government of India
	Poverty Eradication in India by 2015: Rural Household Centered Strategy Paper	2008	Ministry of Rural Development
	Faster, Sustainable and More Inclusive Growth – an Approach to the Twelfth Five Year Plan	2011	Planning Commission of the Government of India
Brasil	Projeto Fome Zero – Documento-Síntese: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil	2001	Instituto Cidadania
	Política Nacional de Assistência Social (PNAS) + Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)	2004	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
	Plano Brasil Sem Miséria	2010	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
África do Sul	White Paper for Social Welfare	1997	Department of Welfare
	Towards an anti-poverty strategy for South Africa – a discussion document	2008	South Africa Presidency
	National Development Plan 2030: Our Future – Make it Work	2012	National Planning Commission

Sem que houvesse intencionalidade, o ano de publicação dos documentos selecionados cobriu pontos diferentes no tempo, o que permitiu observar permanências e evoluções da estratégia ao longo do período estudado (2000-2015). Quase todos os documentos analisados foram publicados depois do ano 2000 – à exceção da Política de Assistência Social da África do Sul, de 1997, por sua relevância para os esforços após a virada do século.

As Tabelas 5 e 6, na próxima página, mostram o rol de políticas analisadas no Capítulo 4, em cada área de política social aqui estudada (Segurança de Renda e Educação). A escolha das políticas a serem analisadas deu-se na maior parte dos casos, por derivação dos

documentos estratégicos analisados. Eventualmente, a revisão de literatura sobre cada área apontou políticas adicionais.

Tabela 5 - Mapeamento de políticas do campo da Segurança de Renda

País	Política pública
China	Minimum Livelihood Grant (Di Bao)
Índia	Indira Gandhi National Old Age Pension Scheme (IGNOAPS)
	Indira Gandhi National Widows Pension Scheme (IGNWPS)
	Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme (MGNREGS)
Brasil	Bolsa Família
	Benefício de Prestação Continuada (BPC)
África do Sul	Old Age Grant
	Child Support Grant
	Expanded Public Work Programmes (EPWP)

Tabela 6 - Mapeamento de políticas no campo da Educação

País	Política pública
China	Rural Boarding School Construction Program
	Two Exemptions, One Subsidy (TEOS)
	Action Plan for Three-Year Preschool Education
	Dew Program
	Spring Tide Action
	Program for the Development of Chinese Women
Índia	Sarva Siksha Abhiyan (SSA)
	Mid Day Meal
	Integrated Child Development Scheme (ICDS)
	Rashtriya Madhyamik Shiksha Abhiyan (RMSA)
Brasil	National Skill Development Mission (NDSM)
	Fundos Nacionais de Desenvolvimento da Educação (FUNDEF / FUNDEB)
	Brasil Alfabetizado
	Mais Educação
	Brasil Carinhoso
	Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica
África do Sul	Pronatec
	QIDS – Up
	National School Nutritional Programme
	Joint Initiative on Priority Skills Acquisition (JIPSA)

3 A ABORDAGEM DO COMBATE À POBREZA NO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NACIONAL

Esta seção dedica-se a um estudo dos documentos nacionais que contém diretrizes para o combate à pobreza no início do século XXI. A partir da análise desses documentos, buscou-se identificar, nos países selecionados: i) as características principais do tratamento dado ao tema no planejamento estratégico de longo prazo do Estado; e ii) as principais políticas públicas apontadas pelo governo nacional como essenciais para a redução da pobreza. Este capítulo discute as linhas estratégicas; o próximo dedica-se à materialidade das políticas públicas, em perspectiva comparada.

As concepções sobre políticas de desenvolvimento humano correntes nos meios político-científicos internacionais foram empregadas como parâmetro para identificar escolhas estratégicas e diferenças de ênfase em cada caso analisado. A base teórica apresentada no capítulo anterior reaparece neste capítulo sob uma perspectiva contexto-específica, buscando apontar as motivações e as implicações das características estratégicas expressas nos documentos analisados para a conformação da política de combate à pobreza em cada país.

A permeabilidade dos documentos estratégicos nacionais aos debates internacionais sobre o tema da pobreza pode ser percebida em uma série de premissas compartilhadas, em alguma medida, por todos os documentos estudados. Todos remetem a uma perspectiva de pobreza multidimensional, que tem causas profundas e expressões variadas, e que exige, portanto, uma solução complexa. Uma premissa comum a todos os documentos é a necessidade de ação do Estado em múltiplas frentes para contribuir de forma efetiva com a erradicação da pobreza, embora essa proposição se desenvolva de maneiras diferentes, em maior ou menor detalhe, em cada estratégia nacional: os casos da China e da Índia parecem valer-se de um conjunto de políticas específicas para cada setor estratégico (de forma muito mais detalhada no caso indiano), enquanto a intersetorialidade é uma linha mais clara e expressa nas estratégias brasileira e sul-africana (principalmente na brasileira).

A concepção de política pública de combate à pobreza integrada ao projeto de desenvolvimento econômico nacional também é um ponto comum aos quatro casos estudados, e igualmente tributária do debate acadêmico e programático internacional sobre o tema. Essa característica comum se apresenta, novamente, de maneiras diferentes em cada

caso: tende a ser mais expressa e pragmática no caso da China, e consideravelmente mais mediata e dependente da sinergia da sociedade civil e dos mercados, nos demais casos.

Em todos os casos há algum grau de dissociação entre conceitos apresentados nos documentos nacionais como princípios essenciais ao combate à pobreza e as diretrizes práticas efetivamente desenvolvidas nesses mesmos documentos. Isto é: por vezes, os governos apresentam um conceito como essencial em sua lista de princípios e não o desenvolvem adequadamente nas diretrizes práticas e propostas de políticas no decorrer do documento; ou então (mais raramente), aplicam uma perspectiva em suas diretrizes práticas sem mencionar o conceito no *core* de princípios centrais do documento. Um exemplo dessa dissonância pode ser observado quanto ao conceito de intersectorialidade: lembrado como princípio, porém pouco desenvolvido na estratégia sul-africana; presente na estratégia indiana, porém ignorado no centro principiológico dos documentos nacionais; e nomeado e desenvolvido no caso brasileiro – por isso, constando nesta análise como característica estratégica da estratégia de combate à pobreza no Brasil. Outro exemplo refere-se à participação popular na formulação e controle das políticas públicas: mencionada como um princípio orientador em todos os casos estudados, é detalhada em seus mecanismos e desenvolvida de forma consistente nos documentos indianos e, em menor grau, chineses – portanto, a gestão participativa foi identificada, nesta análise, como característica das estratégias de Índia e China.

A seguir são apresentadas, de forma contextualizada, as diretrizes estratégicas mais relevantes expressas nos documentos selecionados, que nortearam as políticas de combate a pobreza na China, Brasil, Índia e África do Sul entre 2000 e 2015.

3.1 CHINA

A contribuição da dinâmica socioeconômica chinesa para a redução da pobreza em nível global é amplamente reconhecida nos relatórios de balanço sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e em estudos sobre o assunto. A China parece ter se tornado um modelo de sucesso para os países em desenvolvimento na elevação de padrões de vida, com o surgimento de uma numerosa nova classe média e amenização das privações das camadas mais pobres da zona rural.

As publicações do governo chinês vêm celebrando esse reconhecimento, elevado a prova da atuação da China como “*defensora do combate à pobreza, promotora e praticante vigorosa dos Direitos Humanos no plano internacional*”¹⁶ (CHINA, 2016, VI). Notavelmente, o combate à pobreza na China cresceu na expressão das prioridades nacionais desde 2000, obtendo maior destaque nos documentos de planejamento econômico e apresentando-se como caso de sucesso para a comunidade internacional. “*Essas conquistas demonstram de forma contundente a brilhante liderança do Partido Comunista da China e as vantagens do socialismo com características chinesas*”¹⁷, elogia o relatório do Conselho de Estado de 2016, um dos documentos analisado nesta seção (ibid, I).

É tema de amplo debate na literatura em que medida o bom desempenho do país foi resultado de políticas públicas voltadas explicitamente ao combate à pobreza ou derivou naturalmente do vigoroso ciclo de crescimento econômico, industrialização e urbanização que a China experimentou na virada do século; provavelmente, o significativo declínio da pobreza é decorrente de uma mistura de ambos os fatores (RAVALLION, 2009). De toda forma, boa parte dos bons resultados obtidos podem-se atribuir à ação do Estado, que fez importantes intervenções no campo da política social e também teve papel ativo nas mudanças econômicas estruturais por que passou a economia chinesa.

Uma narrativa sobre os avanços sociais da China no final do século XX, que constituíram o ponto de partida para os esforços do novo milênio, repete-se no discurso oficial do país (e.g., CHINA, 2001, I). O desenvolvimento nacional no período entre os anos de 1978 e 2000¹⁸ é dividido em três fases: i) desde o início da abertura econômica chinesa, em 1978, até 1985, atribuem-se os avanços socioeconômicos principalmente a mudanças na estrutura produtiva, com a implantação da indústria exportadora de bens de consumo em zonas econômicas especiais e, no campo, a conversão das fazendas coletivas em lotes familiares¹⁹ e o relaxamento do sistema de metas de produção e controle de preços; ii) de 1985 a 1993, sob a

16 Citação completa no documento original: “China remains an active advocate of the cause of world poverty alleviation, as well as a faithful practitioner and vigorous promoter of the cause of international human rights” (CHINA, 2016, IV).

17 Original: “Such achievements forcefully demonstrate the brilliant leadership of the CPC and the advantages of socialism with Chinese characteristics” (CHINA, 2016, I).

18 Entre 1978 e 2000, estima-se que o número pessoas na zona rural vivendo abaixo da linha nacional de extrema pobreza tenha diminuído de 250 milhões para 30 milhões de pessoas. (CHINA, 2001, Foreword).

19 O contrato familiar de responsabilidade é o sistema de organização rural vigente na China desde os anos 1980, em que a propriedade da terra é coletiva e os direitos de exploração são concedidos às famílias por tempo determinado (algumas décadas).

determinação do 12º Congresso do Partido Comunista de construir uma “economia de mercado planificada”, o Estado introduziu as primeiras políticas focalizadas para a promoção de cooperativas de produção e beneficiamento, além de agências de trabalho e fundos especiais de crédito em regiões menos desenvolvidas; iii) a partir de 1994, o objetivo do planejamento nacional passa a ser a transição para a economia de mercado, ou a eliminação do sistema de duplo trilho²⁰, e o enfoque das políticas estatais passa a ser estimular a instalação de pequenos negócios privados ou estatais-locais, que até hoje são a base da oferta de emprego na China. Nos anos 1990, consta também de forma mais clara no planejamento nacional a preocupação com a universalização do acesso a alimentação e vestuário adequados, bem como projetos para a integração produtiva de áreas isoladas.

A admissão da China na Organização Mundial do Comércio (OMC), no final de 2001, representa de forma muito clara a integração da China ao sistema econômico internacional, processo que vinha se desenhando há pelo menos duas décadas. Na mesma época, o combate à pobreza nas áreas rurais foi elevado a prioridade nacional. O país já vinha experimentando um aumento da desigualdade da renda e tendia a ver o problema agravado pela exposição ao comércio internacional. Isso exigiu do governo central a adoção de medidas para minimizar esse efeito nas atividades mais vulneráveis à concorrência estrangeira, como a agricultura. São dessa época uma série de políticas preferenciais para a área rural, como a abolição do imposto sobre agricultura e extrativismo (que vigia na China há mais de dois mil anos) e o estabelecimento de subsídios para a produção de grãos e a compra de insumos e maquinário rural (YANG; MUKHOPADHAYA, 2016).

Um marco da estratégia de desenvolvimento chinesa no novo milênio é a publicação do livro branco (*white paper*) “O programa de redução da pobreza orientado ao desenvolvimento para a China Rural”²¹, em 2001. O documento adota um tom laudatório sobre as conquistas nacionais na matéria (“*O objetivo estratégico do governo chinês de assegurar alimento e vestuário suficientes até o final do século XX foi basicamente realizado*”)²², mas reconhece que a superação da pobreza é um desafio histórico de longo prazo, que se tornaria mais complexo e mais dispendioso dali em diante (CHINA, 2001).

20 A estrutura de mercado típica da China nos anos 1980 e 1990 era a do “duplo trilho”, em que uma cota de produtos essenciais era comprada pelo governo a preços fixos, e o excedente podia ser comercializado a preço de mercado.

21 Título original: “The development-oriented poverty reduction program for rural China” (CHINA, 2001).

22 Texto original: “*The strategic objective set by the Chinese Government for enabling all poverty-stricken people in rural areas to have enough to eat and wear by the end of the 20th century has basically been realized*”. (CHINA, 2001., Foreword)

No início dos anos 2000, o governo avaliava ter chegado ao século XXI com três grandes desafios para a superação do problema da pobreza: i) deficiências de infraestrutura na porção ocidental do país, mais pobre; ii) baixo alcance de serviços de educação e saúde públicas, frente a uma população que crescia rapidamente (a taxas maiores entre os mais pobres); e iii) condições ainda pouco competitivas de produção agrícola, devido à baixa renda e ao baixo investimento público na zona rural. O documento estabelece também a necessidade de instituir metas mais ambiciosas para o desenvolvimento humano, com a revisão das linhas de pobreza nacionais e a elaboração de políticas públicas mais efetivas e abrangentes.

Da análise do livro branco de 2001, é possível extrair que, já no início do século XXI, havia clareza de três aspectos da estratégia chinesa para a redução da pobreza que seria adotada a partir de então: (a) focalização de investimentos nas regiões mais pobres e promoção da cooperação interregional; (b) integração entre o alívio da pobreza e o investimento em mudanças da estrutura produtiva, com a concessão de isenções fiscais e a imposição de exigências socioambientais para investimentos nas áreas mais pobres; e (c) a descentralização administrativa de políticas sociais e incentivo à autoorganização, com a formação de associações locais e lideranças eleitas que se responsabilizariam pela administração dos recursos e contratos envolvidos nos esforços de combate à pobreza.

Essas três características da estratégia chinesa permeiam todo o período em estudo, inclusive o que se segue a uma inflexão, em 2012, que será discutida mais adiante. A análise dos documentos subsequentes e das políticas públicas adotadas desde então permite inferir que as duas primeiras características mencionadas – a cooperação interregional e o combate à pobreza associado a mudanças na estrutura produtiva – tiveram encaminhamento mais concreto mais cedo, enquanto a terceira característica (descentralização administrativa e incentivo à autoorganização) mereceu um reforço no redesenho estratégico de 2012, que também inseriu o investimento em capital humano como uma quarta diretriz de destaque.

Uma das determinações mais importantes da diretriz anunciada em 2001 foi a de **melhorar a focalização das políticas de combate à pobreza segundo um critério regional (a)**, priorizando a aplicação de recursos no desenvolvimento dos 592 distritos mais pobres do país, dentre os mais de 2800 existentes na China. No ano 2000, o governo chinês investia RMB 24,8 bilhões (aproximadamente US\$ 2,9 bi, em valores da época)²³ em programas para

23 Neste capítulo: valores em moeda estrangeira convertidos para USD sempre segundo a cotação média do ano de referência (fxtop.com), a menos que indicado em contrário.

financiar o alívio à pobreza, e anunciava o compromisso de focalizar melhor os recursos nas áreas mais pobres, bem como de ampliar esse montante²⁴.

O sistema de focalização regional representou uma nova ênfase da preocupação com o desenvolvimento social na planificação econômica do Estado chinês, incumbindo o governo central de alocar recursos e transferir a *expertise* da burocracia para tratar do tema da pobreza. Os 592 distritos-chave são aqueles identificados como “antigas bases revolucionárias” nas porções ocidental e central do território, os distritos habitados por minorias étnicas, os que estão em região de fronteira e outras áreas destituídas. Até 2010, foram designados recursos para 148 mil localidades em cada um desses distritos, e o governo avaliou que 80% delas implementaram satisfatoriamente os recursos, destinados a políticas pré-definidas (CHINA, 2011, III).

Associada à maior focalização dos investimentos está a **promoção da cooperação interregional**, como forma de amenizar desigualdades e elevar a qualidade técnica das burocracias locais na gestão de políticas públicas. Como a atuação direta do governo central na implementação das políticas públicas é, naturalmente, limitada, os documentos estratégicos ressaltam a importância do envolvimento de diversos níveis de governo e organizações públicas e privadas no esforço de desenvolvimento humano das regiões mais pobres. A prática remonta ainda ao período pós-revolucionário, quando foram organizadas missões para o envio de burocratas, mão de obra especializada e estudantes de províncias mais ricas como representantes do governo central nas regiões mais pobres. Atualmente, o tradicional *Inter-Regional Targeted Assistance Program* (ITAP) tem por prioridade o destacamento de missões para obras de infraestrutura e ações de defesa civil. Embora haja participação do governo central no “pareamento” das províncias e no estabelecimento de equipes de cooperação para grandes obras e situações de emergência, muito da cooperação interregional mais recente se dá diretamente entre as províncias e de maneira menos institucionalizada, o que traz insegurança jurídica, prejudica a condução de avaliações e enfraquece os processos de cooperação (WANG, 2017).

O livro branco sobre combate à pobreza na zona rural, de 2001, foi passado em revista dez anos depois, no documento “Novos progressos do programa de redução da pobreza orientado ao desenvolvimento”²⁵ (CHINA, 2011). É sensível a permeabilidade deste

24 CHINA, 2001, II. Policy Guarantee for the Aid-the-Poor Program.

25 Título original: “New Progress in Development-oriented Poverty Reduction Program for Rural China” (CHINA, 2011).

segundo documento às ideias ventiladas no debate internacional acerca da redução da pobreza. Suprindo uma lacuna da diretriz de 2001, a revisão de 2011 procura justificar o foco específico nas áreas rurais, evidenciando um desequilíbrio fundamental no processo de desenvolvimento econômico chinês: embora as reformas de mercado tenham proporcionado um aumento da renda média e dos padrões de vida nas áreas urbanas, no meio rural seus efeitos foram bem menos sentidos. O documento procura mensurar os resultados da estratégia adotada após 2001²⁶, e dá destaque consideravelmente maior para as **políticas de combate à pobreza associadas a mudanças na estrutura produtiva (b)** – como a já mencionada eliminação do imposto sobre a produção rural, em 2000, a concessão de subsídios à produção agrícola e os incentivos à integração da agricultura com indústrias de beneficiamento. O governo chinês atribui a essas políticas, principalmente, um aumento anual sustentado de 17,82% na renda média da população dos 592 distritos focalizados entre 2000 e 2010²⁷. No entanto, o crescimento da renda per capita nos distritos prioritários foi apenas ligeiramente maior que o da média nacional no mesmo período (16,87%)²⁸, sugerindo que, mesmo com o esforço de investimento produtivo nas áreas mais pobres, houve repercussão limitada do ponto de vista da desigualdade de renda no país.

Parte relevante do ferramental de políticas públicas chinesas destina-se à redução da pobreza pela via da produção (“*poverty reduction by industry*”), rubrica que inclui a promoção e popularização de tecnologias agrícolas, melhora das condições de acesso a transporte, água e energia e projetos de conservação ambiental e saneamento. Destacam-se, no caso da China, os investimentos em infraestrutura rural, tratados pelos documentos estudados como parte dos esforços de combate à pobreza. O governo lista como indicadores do sucesso nessa área ganhos de área agricultável (mais de 3 milhões de hectares), a construção de estradas (952 mil km) e construção de edifícios para educação e saúde (35 milhões de metros quadrados) entre 2002 e 2010 (CHINA, 2011, II).

26 Passou-se de 94,2 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza em 2000 para 26,88 milhões de pessoas em 2010, considerando-se a nova linha nacional de pobreza adotada em 2010 (RMB 1274s, ou aproximadamente US\$ 385 mensais naquele ano, segundo a paridade do poder de compra medida pela OCDE). Segundo estimativa do documento, entre 2000 e 2010 a proporção de população rural vivendo na pobreza caiu de 10,2% para 2,8% (CHINA, 2011, II. Achievements of the Development-Oriented Poverty Reduction Program).

27 CHINA, 2011: o produto per capita anual dos 592 “distritos-chave” para os programas de redução da pobreza passou de RMB 2.658 em 2000 (cerca de US\$ 320 naquele ano) para RMB 11.170 em 2010 (US\$ 1650 anuais).

28 Fonte: Banco Mundial (data.worldbank.org).

O acesso a crédito subsidiado foi outra área em que o governo central atuou com o duplo objetivo de estimular a atividade econômica e combater a pobreza: entre 2001 e 2010, foram investidos cerca de US\$ 29 bilhões (RMB 200 bilhões) em empréstimos para redução da pobreza; a partir de 2008, uma reforma no sistema de microcrédito permitiu que financeiras particulares e governos locais também concedessem empréstimos dessa natureza, o que ampliou a oferta de crédito e a competitividade das linhas disponíveis (CHINA, 2011, III).

Compreender o desequilíbrio urbano-rural como questão fundamental para o combate à pobreza teve consequências importantes para o planejamento econômico chinês depois de 2000. Historicamente, de maneira bastante peculiar, a taxa de urbanização no país avança mais lentamente do que a taxa de industrialização, característica de um processo de desenvolvimento econômico e social, orquestrado pelo Estado, que priorizou a industrialização às expensas de ganhos de produtividade na agricultura (LIN et al. apud YANG; MUKHOPADHAYA, p. 8). Na atualidade, a estratégia de combate à pobreza pesa no sentido de reequilibrar esse processo histórico. Os fundos destinados ao combate à pobreza são bastante relevantes no orçamento dos governos subnacionais, a ponto de existir certa competição entre os distritos pela classificação como localidade pobre – o que assegura financiamento extra do governo central e tem repercussões para a economia local (XUE et al, 2013, p. 1164).

A diferenciação entre o meio urbano e o rural está assentada na estrutura administrativa do Estado Chinês não só no marco da nova política de focalização de recursos, mas também na própria estrutura de direitos da população. O *Hukou*, sistema de registro familiar formalizado em 1958, permitiu que o Estado estabelecesse conjuntos diferenciados de direitos sociais para moradores de zonas urbanas e não-urbanas, desestimulando os trabalhadores a migrarem para cidades onde não teriam direito a serviços de saúde, educação e segurança social. Com o maior dinamismo das zonas urbanas, no entanto, os salários mais altos passaram a compensar, para muitos trabalhadores, a falta de cobertura de serviços essenciais fornecidos pelo Estado. Em 2012, estima-se que eram 260 milhões, ou um terço da população urbana na China, os trabalhadores migrantes sem acesso aos direitos assegurados pelo registro no *Hukou* urbano (MELANDER; PELIKANNOVA, 2013).

A situação dos habitantes de zonas urbanas com status de trabalhador rural denota tensões e contradições do processo de desenvolvimento chinês. O *Hukou* já passou por

reformas graduais que admitiram mudanças de registro, mas, mesmo no caso dos trabalhadores migrantes que obtêm a licença de trabalho, persistem desigualdades importantes com relação às pessoas que sempre tiveram *Hukou* urbano: mesmo os migrantes regularizados são menos escolarizados e mais suscetíveis a desemprego ou subemprego (LIU, 2005). Nos últimos anos intensificaram-se as pressões, de diversos círculos políticos nacionais e internacionais, pelo fim do sistema de cidadania dupla imposto pelo *Hukou* (THE ECONOMIST, 2018b). Em 2014, o Conselho de Estado comprometeu-se com a unificação do *Hukou* urbano e rural no futuro, e anunciou a meta de assentar 100 milhões de migrantes rurais em zonas urbanas até 2020 (YANG; MUKHOPADHAYA, p. 9).

Dando prosseguimento à estratégia anunciada em 2001 e também endereçando a tensão causada pelo *Hukou*, a China adotou a “realocação voluntária” como medida de combate à pobreza no novo milênio. As políticas denominadas *Poverty Alleviation Resettlement* (PAR) têm como público-alvo moradores de regiões onde as condições naturais impõem restrições muito severas à produção rural ou à integração com o restante do território. O objetivo declarado dos programas de migrações é melhorar as condições de vida dos mais pobres e ampliar suas possibilidades de trabalho, inclusive fora da agricultura. Antevendo a unificação do *Hukou*, é possível que o governo esteja antecipando um movimento represado de migração para as zonas urbanas, lançando mão dos reassentamentos para alívio da pobreza também como forma de organizar o processo de urbanização em curso no país. Tudo indica que o incentivo estatal à realocação voluntária se expandiu e se fortaleceu ao longo do período estudado: até 2010, mais de 7,7 milhões de pessoas haviam aderido a programas de migração dessa natureza (CHINA, 2011, III); de 2012 a 2016 apenas, foram 5,91 milhões²⁹ (CHINA, 2016, II).

Como em nenhum outro dos países estudados, na China o Estado deposita esperança na urbanização dirigida como estratégia para erradicação da pobreza no país.

Desenvolvendo a produção agrícola e pecuária e guiando trabalhadores a se mudar para procurar emprego em outras partes, a China observou aumentos na renda dos agricultores e trabalhadores realocados, com progresso mais rápido na erradicação da pobreza e conquista da prosperidade. Em 2016, o governo chinês iniciou um novo ciclo de programas de reassentamento da população empobrecida, com recursos aumentados do governo central e níveis reajustados de subsídio. Foram introduzidos fundos para políticas específicas, as fontes de investimento foram expandidas e os sistemas de

29 O custo total das operações de reassentamento (até 2016) é estimado em RMB 141.2 bilhões (US\$ 21,25 bilhões em valores de 2016) (CHINA, 2016, II)

apoio e acompanhamento às pessoas realocadas foram fortalecidos, assegurando que todos os realocados deixem a pobreza (CHINA, 2016, II)³⁰.

A fim de executar a política de realocação, foi necessário estabelecer uma estrutura de financiamento de projetos associados (de habitação, atenção à saúde, educação), que o país procurou organizar em fundos mútuos para o combate à pobreza em mais de 13.600 cidades (CHINA, 2011, III). Um repasse inicial de RMB 150 mil (cerca de US\$ 22 mil) a cada localidade que recebeu emigrantes destinou-se a projetos autogestionados de infraestrutura rural e urbana (para a construção de equipamentos segundo os princípios “*de posse do povo, usado pelo povo, gerido pelo povo, desfrutado pelo povo, de uso cíclico e desenvolvido em modelo espiral*”)³¹ (ibid.). Essa orientação normativa para a alocação dos recursos dialoga com o terceiro (e menos desenvolvido) dos eixos estratégicos identificado na estratégia de combate à pobreza na China, de **estímulo à descentralização administrativa e autogestão das políticas sociais (c)**.

A política social é uma das frentes em que o Estado Chinês vem encaminhando um processo de desconcentração de poder, pelo menos desde os anos 1980. Mok e Wu (2013, p. 73) identificam um movimento simultâneo de descentralização vertical, em que o governo central divide arrecadação e responsabilidades com os governos subnacionais; e descentralização horizontal, em que poderes e responsabilidades são dispersos para outras esferas que não o Estado – o que inclui os sistemas privados de saúde e segurança social, por exemplo, mas também modelos de políticas autogestionadas por comunidades e comissões mistas. Rocca (2003, p. 14-15) trata o fenômeno como uma “societalização” (*societalization*) dos papéis típicos do Estado socialista unificado, que, desde a abertura econômica, procurou incluir outras forças sociais além do mercado como *stakeholders* da política econômica e de suas consequências sociais. Encaixam-se nessa lógica, por exemplo, o fomento a iniciativas de cooperativismo e valorização de produtos locais que constam nos documentos estratégicos.

30 Original: “By developing farm production and animal farming, and guiding workers to travel to seek employment elsewhere, China has seen increases in the income of resettled farmers and migrant workers, with faster progress in eradicating poverty and achieving prosperity. In 2016 the Chinese government has initiated a new round of resettlement programs for its impoverished population, with increased funds from central government, and further raised subsidy standards. It has introduced policy-based funds for development, expanded funding sources, and strengthened follow-up support to relocated people, ensuring that each resettled household is lifted out of poverty”. (CHINA, 2016, II)

31 Original: “*owned by the people, used by the people, managed by the people, enjoyed by the people, cyclical usage and spiral development*” (CHINA, 2011, III).

No campo da política social, o desafio da estrutura administrativa do Estado Chinês é coordenar cinco níveis de governo³² no cumprimento de atribuições complexas a respeito do desenho, implementação e financiamento de políticas públicas. Na fase inicial da implantação de políticas de garantia de renda, por exemplo as dificuldades de concertação entre diversos níveis de governo foram responsáveis pela baixa cobertura nas áreas rurais, já que inicialmente o governo central exigia das localidades que arcassem com a maior parte dos custos de implementação (GUAN; XU; 2011, p. 34). Mas o avanço do combate à pobreza nas zonas rurais parece ter se devido mais à maior destinação de recursos do governo central aos distritos prioritários que a mudanças substantivas nas relações administrativas entre os níveis de governo. É nitidamente mais presente, no documento revisor de 2011, a preocupação em melhorar a implementação das políticas de combate à pobreza por meio do aprimoramento da gestão de recursos em nível local e de processos institucionalizados de avaliação das políticas públicas, a fim de informar decisões futuras.

Embora a descentralização e a articulação com governos subnacionais seja um dos eixos da estratégia nacional chinesa, houve também casos, nos anos 2000, em que o governo central atuou diretamente em iniciativas específicas para certas localidades, sobretudo em projetos-piloto implementados nas “áreas especiais”. A execução desses projetos deu-se em escala consideravelmente menor, e notadamente nas áreas onde também sobressai o interesse geopolítico chinês em melhorar a integração do território à realidade nacional. Entre os projetos-piloto do governo central estão programas de promoção do desenvolvimento associados à reconstrução de áreas atingidas por terremotos em Wenchuan (província de Sichuan) e Yushu (Qinghai); à construção de infraestrutura energética e de transportes em várias localidades da região autônoma de Guangxi Zhuang; à recuperação de ecossistemas em regiões desérticas de Guizhou; e ao controle da doença de Kaschin-Beck (deficiência de selênio) em Aba (Tibete) e Qiang (Sichuan). Também grupos étnicos que são foco de tensão geopolítica histórica, como os Blang e os Yao estabelecidos província de Yunnan, receberam intervenção direta do governo central em forma de projetos de combate à pobreza. *“Por meio desses projetos-piloto, o Estado explorou caminhos e acumulou experiência com trabalhos de*

32 A divisão administrativa formal da China contemporânea inclui quatro níveis: governo central, províncias (*provinces*), distritos (*counties*) e cantões (*townships*). Na prática, a Administração chinesa reconhece ainda mais um ou dois níveis subcantonais (*towns* e *villages*) que aplicam-se sobretudo a localidades rurais. O governo de uma cidade pode corresponder ao nível provincial, “semi-provincial” (uma divisão intermediária) ou distrital. A nomenclatura dos níveis administrativos inferiores varia ao longo do tempo e a depender das fontes consultadas.

redução da pobreza adaptados a condições locais”, conclui o documento sobre pobreza rural (CHINA, 2011)³³.

O cerne da estratégia de combate à pobreza debatido no documento de 2011 mantém características já anunciadas em 2000, mas também incorpora traços marcantes do consenso internacional que se consolidou no início do século XXI. Permanecem fiéis ao plano da virada do século, por exemplo, as políticas de desenvolvimento regional e a busca da integração entre combate à pobreza e mudança da estrutura produtiva. Outros aspectos da nova linha têm maior identidade com o consenso internacional; o *white paper* mais recente, por exemplo, soa mais atento à prescrição de uma estratégia multidimensional para o combate à pobreza – com menção explícita a programas voltados à promoção da saúde e educação, que faltavam no documento anterior, e o reconhecimento da importância da construção e fortalecimento de redes de segurança e Proteção Social. A abordagem tradicional das “cinco formas de apoio” a serem providas para moradores da zona rural em situação de vulnerabilidade – alimentação, roupas, habitação, cuidado médico e despesas funerárias – foi abandonada em favor de um sistema coletivo de bem-estar alinhado às mais modernas experiências modernas de segurança social (CHINA, 2011, I).

O benefício rural de subsistência, a assistência cooperada em saúde básica e a isenção de taxas em escolas e universidades para jovens da zona rural são alguns exemplos de políticas associadas tanto à Proteção Social quanto à formação do capital humano que se estruturaram entre 2000 e 2010. São políticas efetivamente robustas e já com resultados perceptíveis (que serão discutidas no próximo capítulo deste trabalho), mas que nitidamente mereceram menos ênfase e detalhamento nos documentos estratégicos de 2001 e 2011, se comparadas às as intervenções para combate à pobreza diretamente associadas à estrutura produtiva (“*poverty reduction by industries*”).

Ainda em 2011, um seminário patrocinado pela China na Comissão de Desenvolvimento Social das Nações Unidas anunciou uma inflexão na estratégia nacional de combate à pobreza, que a partir de então seria i) mais orientada ao desenvolvimento nacional; ii) fundamentada em Segurança Social; e iii) voltada à formação de capital humano (LU, 2011). A nova estratégia se apresenta como consolidação do aprendizado proporcionado pela *práxis* do país até então, mas também é perceptível que foi influenciada pelos debates

33 Original: “Through these pilot projects, the state explored the paths and accumulated experience for poverty reduction work suited to local conditions” (CHINA, 2011, III).

internacionais já mencionados, quanto a modelos de *welfare state* em países de industrialização tardia e à essencialidade do combate à pobreza para o desenvolvimento.

De fato, o foco mais específico em **políticas para formação de capital humano (d)** entrou em evidência na retórica dos documentos e pronunciamentos oficiais chineses apenas mais recentemente. De certa forma, nota-se também que o conceito do capital humano no contexto chinês distanciou-se um pouco do paradigma liberal em que surgiu, e apropriado pelo projeto de “socialismo com características chinesas” que faz parte da retórica de planejamento econômico do país.

O 18º Congresso Nacional do Partido Comunista, realizado em novembro de 2012, reconheceu a erradicação da pobreza como um requisito essencial do socialismo e missão-chave do Partido Comunista, a ser alcançado por meio de medidas inovadoras, balanceadas e sustentáveis (CHINA, 2016, VI). A intenção do desenvolvimento humano está presente, por exemplo, na qualificação dos dois “objetivos centenários” colocados pelo 18º Congresso: construir uma “sociedade moderadamente próspera, para benefício de todos” até 2021³⁴; e converter a China em um “moderno país socialista e harmônico” que também seja “próspero, poderoso, democrático e civilizado” até 2049³⁵ (XI, 2013). Apesar da profusão de adjetivos, o Congresso propôs uma mensuração bastante prática (e um pouco reducionista) dos objetivos centenários: dobrar o PIB *per capita* entre 2010 e 2021, e aproximá-lo do de países desenvolvidos até 2049³⁶.

O 18º foi também o Congresso em que se completou uma esperada transição geracional na direção do Partido Comunista, com a escolha de Xi Jinping para os postos de secretário-geral do partido e presidente do país. Anunciou-se então uma mudança de rumos no planejamento econômico como um todo, que procuraria abandonar o modelo de plataforma de exportações adotado pela China desde a abertura comercial dos anos 1970, em direção a um padrão de crescimento econômico mais fundado no enorme potencial do mercado interno. Nesse contexto, naturalmente, o tema do combate à pobreza se impôs e obteve espaço na planificação econômica do Estado. O investimento do governo central em combate à pobreza na China vem crescendo desde 2001 e atingiu mais de US\$ 41 bilhões nos cinco primeiros

34 Em 2021 completa-se o centenário de fundação do Congresso do Partido Comunista Chinês.

35 Centenário da revolução socialista na China.

36 No discurso oficial chinês há menção ainda ao objetivo adicional de “eliminar a pobreza pela raiz” até 2100, por meio do investimento no desenvolvimento integral de crianças ainda na primeira infância (LU, 2011).

anos da liderança de Xi Jinping (2013-2017), mais que o dobro que no quinquênio anterior (THE ECONOMIST, 2018).

A inflexão veio em um momento necessário, já que, ao final da primeira década do século XXI, a China enfrentava uma desaceleração das boas taxas de redução da pobreza que obtivera até então, custos *per capita* maiores com políticas sociais e uma discreta piora em indicadores de vulnerabilidade (SHI; ZHENG, 2010 apud XUE et al., 2013, p. 1163). A análise do terceiro documento selecionado sintetiza algumas das características desse redesenho estratégico.

O documento “O progresso da China na redução da pobreza e nos Direitos Humanos”³⁷, publicado pelo Conselho de Estado em 2016, corrobora o ganho em importância do eixo estratégico do desenvolvimento humano. Dando por concluída uma fase destinada à elevação da produtividade e à integração de áreas distantes à economia nacional, o documento abandona o foco específico nas áreas rurais, estabelecido 15 anos antes, e trata do combate à pobreza de forma mais holística, situando a problemática no campo dos direitos humanos. Não se trata de uma ruptura com a estratégia da virada do século, anunciada em 2001, e sim de uma camada adicional de atuação. O documento traz um relatório bastante abrangente sobre as políticas focalizadas visando à formação de capital humano implementadas e ampliadas após 2012, com destaque para legislação e programas na área da educação (subsídios, infraestrutura, vagas para a primeira infância), saúde (investimento em atenção básica, cursos de medicina em áreas rurais), bem como ações de incentivo ao emprego, empreendedorismo e geração de renda (CHINA, 2016, II). Também se destaca como novidade uma seção dedicada especificamente a políticas focalizadas em grupos vulneráveis, como minorias étnicas, mulheres pobres e filhos de trabalhadores migrantes de zonas rurais (ibid, III).

A maior preocupação com a formação de capital humano traz algumas implicações. A principal delas é uma complexificação clara do modelo de focalização do combate à pobreza. Entre 2000 e 2010, prevaleceu o critério regional (na zona rural e, mais especificamente, nos 592 distritos-chave) como determinante para a alocação dos esforços de desenvolvimento e combate à pobreza. A partir de 2012, a ênfase em formação de capital humano demandou o estabelecimento de políticas que focalizam diretamente a condição do indivíduo – seja por meio da identificação de grupos vulneráveis (minorias étnicas, faixa

37 Título original: “China’s progress in Poverty Reduction and Human Rights” (CHINA, 2016).

etária), seja por meio de *means testing*, no caso das políticas de subsídios e de acesso à renda. Para viabilizar a implementação desse tipo de política, foi essencial uma revisão da linha nacional de pobreza, medida que permaneceu em estudo há vários anos e se concretizou em 2011³⁸.

Outra implicação natural da maior atenção à formação de capital humano é a necessidade de melhorar a capacidade de planejamento e execução das políticas públicas nos governos subnacionais, já que a prestação de serviços públicos depende de uma série de necessidades e contingências locais. Daí decorre um reforço, após 2012, das vertentes de redução da pobreza articulada a mudanças na estrutura produtiva (b) e autogestão de programas de combate à pobreza (c), que aparecem com nível consideravelmente maior de detalhamento no documento de 2016. Menciona-se, por exemplo, o incentivo à formulação de planos de desenvolvimento industrial atentos às particularidades locais e a formação de cooperativas autogeridas para cuidar de pequenos negócios e de conservação ecológica. Foram mapeados 96 produtos artesanais com certificação de origem, para investimento futuro na área (CHINA, 2016, II).

No momento imediatamente após a virada do século, a estratégia chinesa beneficiou-se da dinâmica de desenvolvimento econômico das regiões mais pobres para obter bons resultados na redução da pobreza. É razoável supor que a grande ascendência do governo central nas decisões de política econômica chinesa foi essencial para tanto; segundo o documento de revisão de 2011, “(...) o *Estado mobiliza e organiza todos os setores da sociedade para que deem várias formas de suporte a áreas pobres em seu desenvolvimento*” (CHINA, 2011)³⁹. Após uma década, identificou-se a necessidade de engajar mais profundamente a estrutura administrativa do Estado para o fim específico do combate à pobreza, em função da demanda de investimento em capital humano.

Por esse motivo, tanto o ambiente internacional da virada do século quanto o percurso da estratégia nacional até então patrocinaram o ingresso do tema do combate à pobreza também nos documentos de planejamento econômico estratégico nacional:

O 13º Plano Quinquenal para o Desenvolvimento Econômico e Social da China codificou as decisões de redução da pobreza da liderança central nos

38 Em 2011, primeiro ano do 12º Plano Quinquenal, passou-se a considerar a linha de RMB 1500 anuais per capita (US\$ 427, em paridade do poder de compra) para fins de planejamento de políticas públicas. Segundo esse parâmetro, haveria 100 milhões de extremamente pobres na China naquele ano. Se considerado o parâmetro internacional de US\$ 1 por dia, seriam 150 milhões de pobres (LU, 2011).

39 Texto original: “The state mobilizes and organizes all sectors of society to give various forms of support to poor areas in their development.” (China, 2011, I).

planos operacionalizáveis do Estado. Pela primeira vez, a redução da pobreza tornou-se parte importante de um dos cinco planos quinquenais da China, e a ajuda à população para superar a pobreza foi listada como obrigatória no documento. Também pela primeira vez, as lideranças dos comitês partidários e governos de províncias e regiões autônomas relevantes assinaram cartas-compromisso pela eliminação da pobreza junto às Autoridades Centrais, e documentos similares também foram assinados por lideranças dos níveis administrativos mais baixos (CHINA, 2016, I).⁴⁰

Não só as políticas sociais são tratadas de maneira bem mais detida após 2012, como também parecem ter alcançado maior centralidade nas prioridades dos diversos níveis de governo – a começar pelo 13º Plano Quinquenal (2016-2020), pela primeira vez estruturado em torno de metas para o desenvolvimento econômico e *social*, com menção à formação de capital humano e uma seção exclusivamente dedicada à saúde e educação (CHINA, 2016b). Ademais, conforme descrito no excerto supracitado, foi proposto um pacto intergovernamental voltado especificamente à promoção do combate à pobreza.

É possível compreender o esforço de verticalizar a estratégia de combate à pobreza com uma dinâmica mais ampla em marcha no modelo de planejamento econômico chinês, que passou a envolver mais pessoas, para além do comitê do Partido Comunista, nas tomadas de decisão estratégicas do país. O desenvolvimento chinês das últimas décadas foi acompanhando de uma heterogeneização de grupos e interesses envolvidos em tomadas de decisão; a descentralização administrativa e o incentivo à participação da sociedade civil são consequência dessa realidade, e também uma aposta do governo para preservar o interesse nacional no novo equilíbrio de forças encaminhando as reformas econômicas no país (GUO, 2017)⁴¹.

A variação na terminologia empregada nos documentos estratégicos é mais um indicador de um amadurecimento do projeto nacional de combate à pobreza. A palavra “*aid*”

40 Original: “China’s 13th Five-Year Plan for Economic and Social Development has codified the central leadership’s poverty-reduction decision into the state will that is operable in practice. For the first time, poverty reduction has been made an important part of one of China’s five-year plans, and helping the poor population shake off poverty has been listed an obligatory index in such a document. Also for the first time, the heads of Party committees and governments of relevant provinces and autonomous regions have signed to the Central Authorities letters of commitment on poverty elimination, and likewise similar documents have been signed by leaders at lower levels.” (CHINA, 2016, I).

41 Nesse estudo, o autor compara as reformas econômicas “radicais” - em dinâmica *top down*, dirigida pelo comitê central do Partido comunista, com reformas graduais ou parciais, mais recentes e encabeçadas por outras forças além do governo central. A conclusão é que as reformas dão voz a novas elites políticas, econômicas e sociais, mas ao custo de serem mais lentas e possivelmente sacrificarem interesses de grupos subrepresentados (GUO, 2017).

(ajuda, assistência), por exemplo, tem 95 menções no primeiro documento analisado⁴², de 2001, e apenas cinco no documento mais recente, de 2016. A palavra “*right/rights*” (direito/direitos), vem numa crescente: não aparece no documento sobre pobreza rural de 2001, tem quatro ocorrências no documento revisor de 2011 e mais de 39 menções no documento estratégico de 2016. Trata-se de um reflexo, no plano do discurso nacional, de uma compreensão que entende a garantia de condições básicas de vida como um direito humano, dialogando com as teorias de Rawls, Sen e Nussbaum. A preocupação com a justiça social e a equidade mostra-se presente no modelo chinês, associado à busca da prosperidade comum na construção de um socialismo com características chinesas (CHINA, 2016, I).

É possível considerar que a estratégia de combate à pobreza evoluiu no curso da transição da economia chinesa para uma economia de mercado, que impôs desafios ao modelo original – talvez excessivamente dependente das mudanças na estrutura produtiva conduzidas ou controladas pelo Estado. A característica mais dirigista do Estado chinês, no entanto, continua relevante na articulação entre o combate à pobreza e o desenvolvimento econômico.

3.2 ÍNDIA

O debate sobre redução da pobreza na Índia é pelo menos tão antigo quanto o próprio Estado Nacional indiano. Desde os anos 1940, ainda no processo de descolonização, o departamento estatístico nacional⁴³ realiza pesquisas junto às famílias sobre seus hábitos de consumo, a fim de informar ações futuras. Os estudos sobre consumo e produtividade rural no período da grande fome de 1942/43 na região de Bengala, quando a Índia ainda era parte do Império Britânico, foram também fundamentais para embasar a teoria de Amartya Sen sobre os intitamentos (*entitlements*); a avaliação equivocada de que a onda de fome (que matou de 2 a 3 milhões de pessoas na região) devia-se simplesmente a uma quebra na produção de arroz teria atrasado a intervenção estatal correta, que deveria atacar, na verdade, os rendimentos reais violentamente depreciados dos trabalhadores rurais na região (SEN, 1981, p. 82-83).

Após a independência, a Índia tornou-se pioneira entre os países da primeira onda de descolonização ao instituir um sistema político democrático e com preocupações sociais declaradas. O discurso de Gandhi foi capaz de construir pontes entre as elites e as massas,

42 Isoladamente ou na locução “aid-the-poor” (programas de assistência aos pobres).

43 National Sample Survey Organization (NSSO).

incutindo um algum senso de justiça social no nacionalismo da época, e a retórica de Nehru institucionalizou o combate à pobreza na estrutura do Estado – sob críticas de socialistas e comunistas, que entendiam esses esforços como inócuos frente a outros aspectos do planejamento econômico e da estratégia de desenvolvimento nacional (KAVIRAJ, 1990). O fato é que a força do discurso em defesa da participação popular e dos direitos dos cidadãos é tão forte, que desde cedo foi parte importante da narrativa de todos os partidos da democracia indiana (ibid.). A força dessa perspectiva ainda hoje se reflete no posicionamento dos governos nacionais; na fase de prospecção de documentos para este estudo, por larga margem, o Estado Indiano tem a maior produção bibliográfica sobre pobreza e desenvolvimento social dentre os casos estudados, e também é o país que aborda o assunto mais longamente nos documentos de planejamento econômico estratégico.

A despeito da centralidade e transversalidade do tema da pobreza no debate político nacional, a Índia apresentou um desempenho ruim na evolução de indicadores de renda, saúde e educação nos últimos 30 anos, se comparada aos demais países do Sudeste Asiático (DRÈZE; SEN, 2013). Nas primeiras décadas que se sucederam à independência, o baixo crescimento econômico foi um fator limitador do desenvolvimento no país. A partir da década de 1980, o país passou a crescer a médias anuais de mais de 5% ao ano, mas os indicadores sociais, especialmente os da parcela mais pobre da população, não acompanharam o desenvolvimento econômico no ritmo esperado. Em seu estudo mais recente sobre o caso indiano, Drèze e Sen sintetizam: “*A história do desenvolvimento no mundo oferece poucos outros exemplos, se é que há algum, de uma economia crescendo tão rápido por tanto tempo com resultados tão limitados em termos de melhora das privações humanas*” (ibid, p. IX)⁴⁴.

Em seu estudo sobre as causas profundas do padrão de desenvolvimento humano indiano, tão descolado dos bons resultados econômicos, Drèze e Sen sustentam que a amadurecida democracia indiana e as reformas liberais dos anos 1990 falharam em melhorar expressivamente a situação de vida da maior parte da população. Em contraste com a China, onde a industrialização impôs o ritmo da economia, o crescimento na Índia excessivamente concentrado no setor de serviços deu-se em setores pouco intensivos em trabalho, altamente especializados; cerca de 90% da força de trabalho indiana, que está na agricultura e nos setores urbanos informais, beneficiaram-se muito pouco do crescimento econômico depois

44 Original: “The history of world development offers few other examples, if any, of an economy growing so fast for so long with such limited results in terms of reducing human deprivations” (DRÈZE; SEN, 2013, p. IX).

dos anos 1990 – foi um processo de crescimento sem empregos (*jobless growth*) (DRÈZE; SEN, 2013, p. 31).

Os anos 1990, aliás, correspondem a um período de grande controvérsia na literatura sobre pobreza na Índia, já que diferentes medidas de consumo (observação das contas nacionais ou censo/entrevista familiar) apontam resultados bastante discrepantes sobre a incidência de pobreza no período. Politicamente, o país se apropriou da narrativa de que a liberalização econômica promoveu uma redução generalizada nos preços e elevou o nível de consumo dos mais pobres, mas análises baseadas nos microdados das pesquisas domiciliares indianas apontam que seus efeitos sobre a pobreza foram bem mais modestos (DEATON; KOZEL, 2005). Estudo do Banco Mundial também aponta que o ritmo de redução da pobreza na Índia foi mais rápido entre 1981 e 1990 que entre 1990 e 2005 (RAVALLION et al., 2008 apud. ÍNDIA 2008, p. 4). Para Himanshu (2015, p. 60), a liberalização econômica dos anos 1990 representou uma ruptura com um modelo de Estado vigente desde a independência, que se compreendia como uma força redistribuidora de renda e de riqueza; a liberalização do período corresponderia à retirada do Estado de seu papel de induzir resultados econômicos, o que também erodiu sua função de promover a equidade.

O debate metodológico ganhou muita centralidade no debate público a respeito dos efeitos da liberalização econômica na trajetória de redução da pobreza na Índia. O *gap* entre duas grandes linhas de mensuração da pobreza – uma baseada nas contas nacionais, outra baseada em entrevistas com famílias (*surveys*) –, que nos anos 1950 era pouco relevante, nos anos 1990 chegava a 38 pontos percentuais de diferença ((DEATON; KOZEL, 2005, p. 181). Essa discrepância é fonte de bastante controvérsia quanto ao real impacto da globalização para a pobreza na Índia – economistas tendem a se basear na primeira medida, e dizer que houve uma redução sem precedentes, e sociólogos tendem a observar as *surveys*, muitas vezes associadas a outros indicadores de qualidade de vida, e argumentar que a miséria esteve estagnada ou até aumentou no período (ibid.).

Naturalmente, torna-se muito difícil traçar uma estratégia coerente de combate à pobreza sem clareza a respeito do período anterior. A análise dos documentos oficiais nos anos 2000 mostra que o governo indiano, influenciado também pelas análises internacionais sobre o assunto, também passou a considerar insuficientes os resultados da década de 1990. Uma estratégia de “ataques diretos” sobre a pobreza foi lançada porque “os efeitos *trickle*

down' normais do crescimento econômico aparentemente não estavam chegando aos pobres na zona rural"⁴⁵ (ÍNDIA, 2008, p. 5).

Nos documentos oficiais, os números apresentados em série histórica pelo governo baseiam-se em um parâmetro adotado em 1979, que fixa a linha de pobreza em preços correntes para o consumo de 2400/2100⁴⁶ calorias em alimentos; segundo esse critério, a parcela da população em situação de pobreza na Índia teria caído de 54,9% em 1973-1974 para 27,5% em 2004/2005⁴⁷ (ÍNDIA, 2014, p. 14). A metodologia passou por ajustes nos anos 1990 e 2000, que levaram em conta dados mais precisos sobre o consumo das famílias e reconheceram parcela maior da população como vivendo abaixo da linha de pobreza. O governo Indiano passou a trabalhar com uma trajetória de declínio da pobreza, entre 1993-1994 e 2011-2012, de 45,3% para 21,9% da população (ibid, p. 18)⁴⁸.

Mesmo atualizada para refletir mais fielmente o consumo das famílias, a metodologia empregada pelo governo nacional no período em estudo já vinha defasada no cálculo da linha nacional de pobreza, baseado exclusivamente nas necessidades de consumo de calorias. Em 2014, foi publicada a metodologia atual, proposta por um terceiro grupo de especialistas comissionado pelo governo indiano. Para corrigir a percepção corrente de que as linhas de pobreza nacionais na Índia eram excessivamente baixas, o grupo Rangarajan propôs uma reestruturação metodológica mais ampla, considerando não só os recursos para uma nutrição adequada (medida não mais em calorias, mas em volume de macronutrientes, consumo familiar para necessidades de vestuário, habitação, transporte e educação. De acordo com a nova metodologia, em 2011/2012, 38,2% da população indiana vivia em situação de pobreza (ibid., p. 69)⁴⁹. Trata-se da maior parcela de população pobre dentre os países estudados, conforme indicado pelos dados comparáveis apresentados na Introdução (segundo a linha de pobreza internacional e o Índice Multidimensional de Pobreza).

45 Original: "*This strategy of direct attacks on rural poverty was launched as the normal 'trickle down' effects of growth did not appear to be reaching the rural poor*" (ÍNDIA, 2008, p. 5).

46 Respectivamente, para habitantes das zonas rural e urbana.

47 Em números absolutos, segundo a metodologia Lakdawala (1997), o número de pobres teria caído de 321,3 milhões (1973-74) para 301,7 milhões (2004-05). No mesmo período, o número de pobres no meio rural regrediu significativamente – de 261,3 milhões para 220,9 milhões de pessoas – enquanto a pobreza urbana aumentou em números absolutos: de 60 milhões para 80 milhões de pessoas (ÍNDIA, 2014, p. 14).

48 Metodologia Tendulkar (2009). Em números absolutos, o declínio da população pobre foi de 403,7 milhões para 269,8 milhões entre 1993-1994 e 2011-2012 (ibid, p. 18).

49 Segundo a metodologia anterior (Tendulkar, divulgada em 2011), seriam 21,9% da população (ÍNDIA, 2014, p. 69).

A pobreza crônica⁵⁰ é uma realidade mais prevalente na Índia do que nos demais países deste estudo comparado, e é um fator determinante na construção da estratégia nacional de combate à pobreza e na concepção de políticas públicas focalizadas no país. Estudo de Bhide e Mehta (2004) analisando o consumo domiciliar por mais de dez anos constatou que mais da metade (53%) das famílias em situação de pobreza extrema em 1970/1971 permaneceram na mesma situação 11 anos depois; outras 20% deixaram a linha de extrema pobreza por margem muito pequena, tornando-se moderadamente pobres (p. 201-202).

O perfil da pobreza crônica no país tem correlação com uma série de marcadores relevantes, a saber: i) a dependência familiar do trabalho ocasional, sem vínculo e com frequência irregular; ii) residência em Estados persistentemente pobres (como Uttar Pradesh, Mahya Pradesh e Orissa), onde a propriedade da terra é historicamente concentrada e há instabilidade política e relações históricas de dominação entre casas e/ou etnias; iii) residência em zonas rurais isoladas, o que explica a existência de bolsões de pobreza mesmo em estados mais ricos, como Maharashtra e Tamil Nadu. iv) pertencimento a tribos e castas registradas⁵¹, *status* de nascimento socialmente desvalorizado em muitas regiões; v) composição familiar extensa e com mais mulheres e crianças; vi) perfil de privação multidimensional, com nutrição inadequada, alta incidência de doenças crônicas, baixa escolaridade, etc. (CPRC, 2007).

Questões de natureza econômica, geográfica e sociocultural, portanto, têm peso na determinação da pobreza na Índia. Em uma pesquisa de 1997, a Comissão de Planejamento do governo nacional atestou também que existem determinantes importantes da ordem da política local na determinação da pobreza – os 13 Estados e 225 municípios mais pobres do país eram afetados por conflitos político-econômicos radicalizados, criminalização de eleições e processos políticos, fuga de capitais e desincentivos ao empreendedorismo e à

50 A definição corrente de pobreza crônica pressupõe três características: o indivíduo passa boa parte da vida ou toda ela em situação de pobreza extrema; com dificuldades de acessar oportunidades de melhora de padrão de vida; e com alta probabilidade de passar adiante a condição de pobreza a seus descendentes (e.g. SHEPHERD, 2011). Opõe-se à condição de pobreza crônica a situação de pobreza “transiente”, em que as pessoas passam por oscilações nos padrões de vida ao longo da vida que as fazem transitar acima e abaixo das linhas de pobreza.

51 A Constituição trata por *Scheduled Tribes* e *Scheduled Castes* as populações historicamente desvalorizadas na sociedade indiana, tratadas também como “*dalits*” ou “intocáveis” ao longo da história. Pelo menos desde a década de 1930, a administração colonial do território indiano toma medidas para mitigar as desigualdades sociais que desfavorecem essas populações, discriminadas em função de relações sociais e de trabalho desde o período clássico do história indiana, e também durante a dominação islâmica e europeia. O censo Indiano de 2011 estima que 16,6% da população indiana pertença a castas registradas, e 8,6% a tribos registradas (Fonte: <http://www.censusindia.gov.in/2011census/population_enumeration.html>. Acesso em: dez. 2018).

autoorganização (KAPUR MEHTA et al. 2013, p. 225-226). Esse contexto altamente complexo de causas profundas impõe dificuldades à implementação de políticas públicas definidas em âmbito nacional e demanda do governo ações variadas, que poderiam ser melhor coordenadas em uma estratégia mais eficiente em distribuir a riqueza gerada pelo crescimento econômico acelerado das últimas décadas.

O primeiro documento em análise no caso indiano é o Capítulo 3.2 do 10º Plano Quinquenal, que apresenta as diretrizes para o desenvolvimento do país entre 2002 e 2007. Trata-se da única fração do documento expressamente dedicada ao combate à pobreza, concentrada no alívio da pobreza rural, e que nomeia as estratégias nacionais do período especificamente com este fim. Antes de partir para a análise do capítulo específico, porém, é importante destacar as metas globais fixadas pelo 10º Plano Quinquenal em seu preâmbulo e seções introdutórias: o Plano prevê reduzir a pobreza de 26% para 21% da população (segundo o cálculo oficial vigente na época) até 2007; e dobrar a renda per capita do país em dez anos (até 2012). Outras metas ligadas à renda e a qualidade de vida, como gerar empregos, reduzir a mortalidade infantil e elevar a taxa de alfabetização, também fazem parte dos objetivos principais (ÍNDIA, 2002, p. 6).

No volume que trata de “políticas setoriais”, do qual faz parte o capítulo selecionado, o 10º Plano Quinquenal elege a tríade “crescimento, pobreza e emprego” como preocupações centrais. As **políticas focalizadas** de combate à pobreza aparecem já na introdução como um dos eixos de ação do Estado, explicitamente **como forma “suplementar” às necessidades daqueles que não se beneficiam o suficiente do processo de crescimento (a)**. Essa é uma primeira diretriz, de ordem conceitual, que é identificável ainda na seção de apresentação do primeiro documento analisado, e que embute desdobramentos importantes para toda a estratégia descrita para os anos 2000-2015. Melhorar a qualidade de vida dos indianos é um objetivo sempre lembrado nos documentos de planejamento econômico, mas o papel da política social é compreendido como acessório no desejado processo de redução da pobreza:

Embora o crescimento econômico tenha efeitos diretos na geração de emprego e redução da pobreza, as fricções e rigidezes da economia indiana podem tornar esses processos menos efetivos. O décimo plano quinquenal é formulado de maneira a endereçar explicitamente a necessidade de garantir equidade e justiça social, por meio de um foco setor-específico. (ÍNDIA, 2002, p. 4)⁵².

52 Tradução livre. Original: “(...) although growth has strong employment generation and direct poverty reducing effects, the frictions and rigidities in the Indian economy can make these processes less effective. The Tenth Plan is therefore formulated in a manner which explicitly addresses the need to ensure equity and social justice through a sector-specific focus”.

Este primeiro documento analisado dedica foco específico ao desenvolvimento da zona rural, que concentrava, na virada do milênio 75% da população pobre na Índia. A maior parte dessa população é dependente da agricultura, atividade que perdeu espaço muito rapidamente na economia indiana desde a independência: a participação do setor primário no PIB caiu pela metade em 50 anos – de cerca de 50% em 1950, para 25% em 2000; por sua vez, a parcela de pessoas dependente da agricultura como fonte de renda caiu em ritmo bem mais lento – eram 71% da população em 1950, e 59% em 2000 (ÍNDIA, 2002b, p. 301). Essa evolução da atividade econômica no campo ajuda a explicar a natureza crônica do problema da pobreza no país, resultado de um longo período de baixo crescimento da economia rural, estagnação da produtividade e dos salários no campo (CPRC, 2007). Esse quadro é agravado pela debilidade da provisão de serviços básicos na zona rural e também pelo crescimento populacional acelerado no campo, que pesa contra ganhos ocasionais de renda e melhoras pontuais de indicadores sociais (KAPUR MEHTA et al., 2013).

A preocupação com o tema da pobreza já havia se manifestado no plano quinquenal anterior (1997-2002), mas as conquistas no tema ficaram aquém da meta projetada (ÍNDIA 2002b, p. 293). O governo atribui ao desempenho desigual dos estados indianos a dificuldade em cumprir as metas nacionais – enquanto Kerala, Haryana e Bihar obtiveram resultados positivos com os programas propostos pelo governo central, estados como Orissa e Madhya Pradesh chegaram a registrar um aumento na proporção de população pobre no campo durante os anos 1990 (ibid., p. 295). Este é um indicativo de como as dificuldades de implementação podem comprometer o resultado de uma estratégia de combate à pobreza bem formulada, e certamente é um fator a se considerar no caso indiano. Uma análise mais crítica, porém, poderia atribuir o resultado aquém do esperado na redução da pobreza justamente ao excesso de expectativas quanto aos efeitos do crescimento econômico e à subsidiariedade das políticas de Proteção Social. Embora conte com um ecossistema razoavelmente amplo de programas de segurança social voltado a idosos e grupos vulneráveis⁵³, apenas em 2006 o parlamento indiano passou a discutir legislação protetiva a pessoas pobres em idade ativa, empregadas no setor informal (KANNAN, et al., 2006).

As políticas de combate à pobreza do início dos anos 2000, segundo o 10º Plano Quinquenal, estruturam-se em três linhas: i) aumento do investimento em serviços de

53 Benefícios da agência nacional de Assistência Social – National Social Assistance Programme (NSAP); lançados em 1995, ampliados nos anos 2000 e discutidos em detalhe na seção 4.1.

educação, saúde e estímulo a capacidades; ii) programas específicos para o acesso a direitos de castas e tribos registradas; e (iii) programas de transferência de ativos e habilidades para pessoas pobres, incluindo os tradicionais programas de garantia de emprego e trabalhos públicos que ajudam a população mas pobre a atravessar períodos de entressafra e intempéries (ÍNDIA, 2002b, p. 293). O desafio principal a ser equacionado com essa estratégia é a criação de oportunidades de autoemprego (principalmente) e de emprego assalariado para os trabalhadores pouco qualificados da zona rural (ibid., p. 302).

A evolução das políticas e marcos de combate à pobreza na Índia é tão dinâmica, fomentada por diferentes agências nacionais e diferentes níveis de governo, que periodicamente são conduzidos esforços de racionalização dos programas sociais – em geral, elas acabam reestruturados com diretrizes semelhantes e nomes diferentes. Em 2011, o governo reconheceu:

É preciso admitir (...) que ocorreu uma proliferação de programas patrocinados pelo governo central em certo período. Isso levou a implementação ruim, duplicações, falta de convergência e resultados sub-ótimos. Há uma necessidade urgente de transformar o sistema e reduzir substancialmente o número de programas. Isso permitirá uma implementação mais focada e efetiva. (ÍNDIA, 2011, p. 5)⁵⁴.

O esforço de unificar os programas sociais parece ter contribuído para consolidar direitos em marcos legais mais robustos, como será argumentado mais adiante. Por ora, para facilitar esta análise da inflexão no combate à pobreza a partir da virada do século, vamos nos ater menos à nomenclatura dos programas e mais às efetivas linhas estratégicas adotadas, enfatizando as mudanças de rumo com relação à experiência pregressa.

A necessidade de elevar os rendimentos dos trabalhadores nas zonas rurais levou o Estado Indiano, em 1980, a universalizar um marco para a concessão de subsídios e crédito agrícolas, conhecido por *Integrated Rural Development Programme (IRDP)*, que desdobrou-se em iniciativas diversas – incluindo distribuição de alimentos, garantia de emprego e oferta de treinamento profissional. Um processo de avaliação empreendido no final dos anos 1990 mapeou as fraquezas dessas políticas e inspirou a criação do *Swarnajayanti Gram Swarozgar Yojana (SGSY)*⁵⁵, com a recomendação de uma mudança estrutural na compreensão do papel

54 Original: “It must be admitted, however, that there has been a proliferation of Centrally Sponsored Schemes over a period of years. This has led to poor implementation, duplication, lack of convergence and sub-optimal results. There is an urgent need to transform the system and sharply reduce the number of schemes. This will enable more focused and effective implementation”.

55 Lançado em 1999, o SGSY passou a ser implementado em 2000. Depois de uma série de fusões com outros programas de geração de emprego e treinamento nas zonas rurais, em 2011, foi rebatizado com o nome

dos programas de combate à pobreza: a abordagem das políticas focalizadas deveria ser menos orientada ao indivíduo e mais voltada à **formação e fortalecimento de grupos de ajuda mútua (“self-help groups”)** (b) (ÍNDIA, 2002b, p. 294). Entre 2000 e 2008, foram 2,9 milhões de grupos formados, dentre os quais 700 mil (ou cerca de 7 milhões de pessoas) foram assistidos com subsídio ou crédito público em atividades produtivas (ÍNDIA, 2008, p. 8).

Com a nova diretriz, o 10º Plano Quinquenal pretendeu desencadear nas regiões pobres um processo econômico virtuoso, que começa com a mobilização social e formação de grupos, passa pela formação de sistemas comunitários de poupança e empréstimo (incentivados por oferta de microcrédito) e culmina com a formação de empreendimentos formais, autogeridos e economicamente sustentáveis (ibid, p. 302). A própria Comissão de Planejamento admite que este é um processo que leva tempo de maturação, e que depende do envolvimento da sociedade civil – mais tímido, aliás, justamente nas regiões mais carentes⁵⁶.

Como consequência, o objetivo principal das agências implementadoras das muitas políticas de combate à pobreza do Estado indiano foi alterado no século XXI. As DRDAs (*District Rural Development Agencies*) passaram de centros para cadastramento de potenciais beneficiários de programas sociais a pontos de encontro para mobilização social e formação de grupos de ajuda mútua. Essa concepção de agência implica em uma estratégia estatal de combate à pobreza bastante dependente da dinâmica do setor privado, característica que o próprio governo tenta mitigar. O 10º Plano Quinquenal faz uma sugestão, por exemplo, às universidades indianas, para que contribuam com a formação de capacidades e a difusão de conhecimento técnico, atuando como “facilitadoras” no processo de formação de grupos nas regiões mais desmobilizadas da zona rural (ibid, p. 303).

A opção do governo por estimular a economia local investindo na formação de grupos não é completamente alheia às teorias sobre pobreza; encontra lastro teórico em uma literatura que relaciona o investimento em capital social de uma comunidade com maior eficiência das políticas sociais em âmbito local e, portanto, com a redução da pobreza. Segundo a dinâmica esperada, a sociedade civil organizada, no contexto de dificuldades de

atual, de National Rural Livelihood Mission (NRLM).

56 As dificuldades de implementação também respondem pela subutilização de fundos destinados ao SGSY em seus primeiros anos (1999-2002) – calcula-se, por exemplo, que apenas um terço do volume de crédito disponibilizado pelo programa tenha sido tomado nos três anos iniciais da implementação (ÍNDIA 2002b, p. 302).

implementação de políticas públicas em nível local, substituiria algumas funções tipicamente atribuídas ao poder público em um Estado de Bem-Estar (CECCHI et al., 2009).

Embora esteja praticamente estagnado em termos de crescimento de produto e produtividade, o campo indiano tem passado por mudanças profundas. O desemprego na zona rural cresceu, de uma média de 1,8% em 1982/83 para média de 4,7% entre 1999 e 2005 – houve um aumento do número absoluto de empregos, porém foi insuficiente para absorver novos trabalhadores (ÍNDIA, 2008, p. 4). A transição para culturas não-alimentares intensivas em água e insumos, como a cana-de-açúcar, tem gerado altíssimo endividamento e empobrecimento nas zonas rurais de diversos Estados, como Andhra Pradesh – onde houve, inclusive, registro de um súbito aumento no número de suicídios entre agricultores (SAINATH, 2004). Devido à realidade de uma economia mais competitiva e exigente tecnicamente no campo, fortalecer a autoorganização dos agricultores torna-se importante para melhorar a posição negocial dos mais pobres frente a pressões políticas e de mercado.

Um dos problemas que a política de estímulo à autoorganização tenta endereçar, por exemplo, é a presença de um setor rural não-agrícola pouco desenvolvido, que emprega apenas 16% da população residente na zona rural, primordialmente em unidades de produção individuais ou unifamiliares (77% das unidades de beneficiamento de produtos agrícolas) (ibid, p. 304). A dinamização de indústrias a montante e a jusante da atividade agrícola é um dos potenciais elevadores dos rendimentos e da produtividade da economia rural, e desempenha papel importante nos Estados mais desenvolvidos da Índia, como Kerala e Tamil Nadu e Himachal Pradesh (AMARENDER REDDY, 2015).

A ênfase no incentivo ao autoemprego a partir dos anos 2000 claramente divide espaço, na estratégia adotada pelo país, com uma linhagem bastante típica de políticas de combate à pobreza: programas de trabalhos públicos e garantia de emprego assalariado. Políticas nacionais⁵⁷ dessa natureza existem desde a independência, e passaram por muitas reformulações desde então, de modo a acompanhar as prioridades dos planos de desenvolvimento – concentrou-se na produção de alimentos até os anos 1970, aproximou-se da função de uma pequena renda mínima nos anos 1980 e voltou-se à construção de infraestrutura rural e equipamentos públicos a partir dos anos 1990 (GIRI, 2017). Instituído

57 Políticas subnacionais de garantia de emprego que tiveram bons resultados, especialmente o Ato de Garantia de Emprego do Estado de Maharashtra, de 1977, também foram marcos importantes na consolidação dessa natureza de intervenção do Estado indiano. Programas de garantia de emprego com pagamento em espécie (*Food for Work*) também fazem parte da experiência progressiva no país, e uma iniciativa nacional chegou a ser estruturada para distritos selecionados em 2004; a estrutura desses programas foi incorporada ao MGNREGA (GIRI, 2017).

em 2005, o Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA) passou a assegurar, a partir do ano seguinte, 100 dias por ano de trabalho por família (executado por qualquer adulto disponível para trabalho manual), remunerado pelo salário mínimo da região. No primeiro ano de vigência do Ato, 21 milhões de pessoas foram atendidas, trabalhando em média por 43 dias, por um salário médio de 65 rúpias por dia (cerca US\$ 5, segundo a paridade do poder de compra em 2006).

A estruturação do MGNREGA tomou por base as experiências anteriores com o modelo de garantia de emprego, mas trouxe diferenças significativas de abordagem. No 10º Plano Quinquenal – anterior ao MGNREGA – as políticas de emprego assalariado são tratadas como subsidiárias no combate à pobreza, em linha com a primeira diretriz estratégica destacada (a): *“Os programas de emprego assalariado proveem apenas alívio de curto prazo para os pobres; redução da pobreza a longo prazo e sustentável nas regiões subdesenvolvidas só é possível se outros setores cresceram rapidamente”*⁵⁸ (ÍNDIA, 2002b, p. 306). Em 2008, ainda nos primeiros anos de implementação da legislação, o governo parece ter reconhecido um ganho em importância da política, destacando como efeitos positivos a inclusão financeira de famílias na zona rural e um aumento do salário médio no campo (ÍNDIA, 2008, p.8). Mais adiante, no terceiro documento analisado (de 2011), a importância da garantia de emprego no combate à pobreza na zona rural parece ter sido completamente ressignificada: contabiliza-se o aumento médio dos salários reais na zona rural em 16% entre 2007 e 2010 (chega a 40% em alguns Estados); e destaca-se a importância do MGNREGA também como principal iniciativa de inclusão social por meio da construção de infraestrutura urbana e rural (ÍNDIA, 2011, p. 3).

A ênfase do MGNREGA na regeneração de recursos naturais (solo, água e cobertura florestal), conectividade (estradas, entrepostos), e na construção de infraestrutura rural (sistemas de irrigação e recuperação de solo) abre uma segunda frente de combate à pobreza crônica, para além da garantia de renda: o **investimento na infraestrutura econômica e social (c)** necessária à criação de oportunidades de trabalho sustentável e de qualidade.

A ausência de equipamentos públicos, bem como a infraestrutura de transporte e comunicação de baixa qualidade, limitam o acesso das pessoas a bens, serviços, informação e oportunidades de obtenção de renda e crédito, contribuindo significativamente para a pobreza

58 Original: “The wage employment programmes provide only short-term relief to the poor. Longterm sustainable poverty reduction in the underdeveloped regions can come about only if other sectors of the economy grow rapidly” (ÍNDIA, 2002b, p. 306).

crônica (BHIDE; MEHTA, 2004, p. 201). Ao lado do MGNREGA, o documento introdutório ao 12º Plano Quinquenal indiano (2012-2017)⁵⁹, editado pela Comissão de Planejamento em 2011, cita outros 12 programas-chave que financiam infraestrutura e serviços públicos essenciais para o desenvolvimento – incluindo escolas, postos de saúde e obras de saneamento, água e energia. O governo nacional destinou, no ano financeiro de 2007/2008⁶⁰ (12 meses), US\$ 19,7 milhões⁶¹ a esse conjunto dos programas focalizados para melhorar a infraestrutura de desenvolvimento social; desse valor, US\$ 3 milhões⁶² financiaram o MGNREGA, programa de maior orçamento dentre os listados (ÍNDIA, 2011, p. 4).

Estradas, sistemas de energia e saneamento, centros de distribuição e mercados públicos são exemplos de obras de infraestrutura importantes para melhorar as condições de trabalho tanto na área rural quanto nos circuitos da economia informal dos centros urbanos. O governo entende que a geração de empregos de qualidade é crucial para aproveitar a janela demográfica do país em favor de um modelo de desenvolvimento mais inclusivo. A população indiana é extremamente jovem, se comparada à de outros grandes países em desenvolvimento – por exemplo, enquanto a Índia esperava um crescimento da força de trabalho da ordem de 32% entre 2010 e 2030, a China projetava uma queda de 5% da população ativa no mesmo período (ÍNDIA, 2011, p. 5).

A infraestrutura e os serviços de educação, principalmente, são cruciais para que o “dividendo demográfico” indiano ajude o país a gerar empregos de melhor qualidade. Entre 2005 e 2010, o número de jovens moradores da zona rural (15-24 anos) frequentando escolas e programas de treinamento profissional dobrou, de 30 para 60 milhões (ibid., p. 6). Isso permitiu que os índices de desemprego no campo voltassem a cair⁶³ e também impôs o desafio de oferecer oportunidades mais rentáveis e produtivas a uma força de trabalho mais qualificada. É interessante notar, porém, que o termo “capital humano” é bastante infrequente nos documentos estratégicos analisados – há apenas uma menção em cada um dos dois primeiros documentos analisados. O termo “recursos humanos”, mais atípico na literatura

59 Faster, Sustainable and More Inclusive Growth: an Approach to the Twelfth Five Year Plan (ÍNDIA, 2011).

60 O ano financeiro indiano vai de 1º de abril a 31 de março do ano subsequente.

61 Valor original (em rúpias indianas): Rs. 812, 17 milhões. Valor em US\$ convertido pela média do ano de 2017.

62 Valor original (em rúpias): Rs. 126,61 milhões.

63 O desemprego na zona rural chegou a um pico de 8,28% em 2004/2005, e caiu a 6,6% em 2009/2010.

sobre desenvolvimento, é empregado, respectivamente, uma vez, cinco e depois 23 vezes nos documentos de 2002, 2008 e 2011.

Até aqui, foi possível identificar três características marcantes da estratégia indiana de combate à pobreza: a) a compreensão de políticas focalizadas como suplementares ao crescimento econômico; b) o incentivo ao fortalecimento de grupos de ajuda mútua; c) a construção de infraestrutura para o desenvolvimento. Uma quarta característica induzida da análise dos documentos nacionais também merece destaque: **d) a gestão participativa dos recursos naturais/econômicos e programas sociais em âmbito local.**

Esse quarto aspecto estratégico é decorrente de um movimento de descentralização político-administrativa na Índia, possibilitado pela emenda pelo *Pachayati Raj Act*, de 1992⁶⁴, que estabeleceu um sistema de governança com a formação de até três níveis de assembleias locais em cada Estado indiano. Os *panchayats* são eleitos a cada cinco anos (com reserva de pelo menos 1/3 de assentos a castas e tribos registradas e mulheres) e reportam-se a uma assembleia de eleitores em nível local (*Gram Sabha*), que se reúne ao menos quatro vezes ao ano, em feriados nacionais. Qualquer pessoa maior de 18 anos e com domicílio eleitoral no município pode participar de um *Gram Sabha* ou se candidatar ao *Panchayat*.

O *Gram Sabha* tem poder discricionário para aprovação e gestão de projetos e programas sociais em nível local e atua como fórum consultivo para mudanças na estrutura produtiva da cidade, como aquisição/destinação de terras a iniciativas públicas ou a concessão de licenças de exploração mineral. Para a implementação das políticas nacionais de combate a pobreza, o sistema de *Panchayat Raj* praticamente substitui a designação de agentes públicos locais pela deliberação direta dos beneficiários (PATEL; PATEL, 2014). O modelo é claramente positivo no sentido de aproximar as intervenções das necessidades reais das pessoas e de promover o empoderamento dos cidadãos, mas também traz algumas desvantagens práticas. Em muitas localidades, o baixo envolvimento dos cidadãos nos *Gram Sabhas* torna-os inócuos e submete o sistema às disputas políticas locais; em outras, o baixo nível geral de conhecimento técnico e legislativo compromete a atuação das assembleias locais. O nível de operacionalização do *Panchayat Raj* é bastante desigual entre os Estados e localidades, o que dificulta uma análise de impacto do sistema como um todo (DWARAKANATH, 2013).

64 Complementado em 1996 com um novo ato do Parlamento, conhecido como Panchayat (Extension to Scheduled Areas) Act (PESA), que incorporou as terras tribais registradas ao sistema do Panchayat Raj.

O documento introdutório ao 12º Plano Quinquenal atribuiu aos *panchayats* participação em muitas das iniciativas nacionais – da gestão de recursos florestais à colocação profissional de jovens em treinamento profissional, incluindo o planejamento e auditoria de obras do MGNREGA e outras iniciativas de construção de infraestrutura. O documento deposita na autogestão do sistema de assembleias, especialmente nas áreas rurais, a expectativa de empoderamento social e político de comunidades marginalizadas, monitoramento de funcionários do Estado e maior controle das comunidades locais na gestão de recursos naturais (ÍNDIA, 2011, p. 66). Conforme se desenvolvem os programas de combate à pobreza articulados pelo governo central, espera-se que o potencial de descentralização democrática do sistema de *Panchayat Raj* se realize, já que os marcos nacionais reservam aos *gram sabhas* e às assembleias eleitas atribuições cruciais na gestão do orçamento e implementação dos programas (KAPUR MEHTA et al., 2008).

Os ganhos da ordem do empoderamento individual e comunitário – quarta esfera de efeitos das políticas de combate à pobreza (conforme ilustrado na Figura 7) – costumam ser difíceis de mensurar, mas certamente são potencializados em um modelo de gestão democrática das políticas sociais, como o proposto na estratégia indiana. O efeito em sentido contrário também é esperado: políticas públicas geridas em um sistema participativo tendem a se fortalecer junto às comunidades atendidas. No entanto, um modelo participativo é de implantação mais difícil do que a simples descentralização a órgãos executivos do Estado, como ocorre no caso da China. Para Drèze e Sen (2013, p. 15), o modelo chinês tende a ser mais eficiente no direcionamento dos recursos destinados ao combate à pobreza, mas também está mais exposto a mudanças nas prioridades dos líderes de governo nacionais.

Assim como a China, a Índia viveu, nos primeiros 15 anos do século XXI, um período de crescimento econômico acelerado e aumento da desigualdade de renda. No entanto, a força redistributiva das políticas sociais chinesas parece ter tido mais sucesso em oferecer um contrapeso a tendência de piora da desigualdade. Para Himanshu (2015), as dinâmicas concentradoras do capitalismo ofuscaram o desempenho das políticas de combate à pobreza na Índia. O autor também observa, no entanto, que o Estado vem se mostrando mais responsivo às demandas sociais dos mais pobres nesse período, por iniciativa do Executivo e com respaldo do Parlamento indiano: ele destaca a aprovação do já apresentado MGNREGA, de 2005; o *Right to Education Act* (RTE), de 2009, que incumbe o Estado de prover educação universal, compulsória e gratuita a crianças de 06 a 14 anos; o *Land Acquisition Act*, de 2012,

que procura dirimir conflitos por posse de terra no campo e assegura compensação financeira a populações deslocadas por conta de empreendimentos econômicos públicos e privados; e o *National Food Security Act*, aprovado em 2013, que constitucionaliza os tradicionais programas de distribuição de grãos promovidos pelo governo indiano, subsidiando os preços de arroz, trigo e painço a famílias de baixa renda e garantindo distribuição gratuita a grupos vulneráveis.

Trata-se um avanço na **codificação dos direitos sociais (e)** dos indianos, que entra em evidência como preocupação sobretudo no último documento analisado, de 2011 (documento introdutório ao 12º Plano Quinquenal, que elege o crescimento “mais inclusivo” como um dos eixos de abordagem⁶⁵). O documento, que sintetiza os debates conduzidos para a construção do plano, dedica bastante importância ao trabalho legislativo do governo indiano para regulamentar os termos da aquisição e uso de terras (em áreas urbanas e rurais) e da reforma agrária no país – “*é crítica a finalização dessa legislação, com um equilíbrio apropriado entre a necessidade de proteger os interesses dos proprietários de terras, os interesses dos que dela dependem para seu sustento e o objetivo mais amplo do desenvolvimento*”⁶⁶ (ÍNDIA, 2011, p. 11). O ímpeto inovador da atividade legislativa no país também é abordado na seção que trata de melhoras de implementação e garantia de direitos; além dos já mencionados MGNREGA e *Right To Education Act*, são lembrados também o *Forest Rights Act* (que protege ecossistemas e meios de vida de comunidades tribais, aprovado em 2006) e o *Right to Information Act* (de 2005, que estabelece parâmetros de transparência aos órgãos de governo) (ÍNDIA, 2011, p. 126).

As reformas legislativas durante o período estudado procuraram assegurar direitos sociais de maneira expressa e atualizar marcos jurídicos defasados. Para Himanshu (2015, p. 06), esse processo recuperou certa tradição do Estado indiano como agente promotor de justiça social – papel invocado desde o movimento de independência, mas que esteve adormecido durante a fase mais liberalizante dos anos 1990.

3.3 BRASIL

65 Faster, Sustainable and More Inclusive Growth: an Approach to the Twelfth Five Year Plan (ÍNDIA, 2011).

66 Original: “*Finalisation of this legislation, with an appropriate balance between the need to protect the interests of current land owners and those dependent on it for livelihood and the broader objective of development, is critical*”. (ÍNDIA, 2011, p. 11).

“Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” consta como terceiro objetivo fundamental da República, segundo a Constituição Federal do Brasil, promulgada em 1988.⁶⁷ O combate à pobreza é lembrado novamente como competência comum dos entes federativos⁶⁸ e ganhou outras sete menções no texto constitucional a partir da Emenda Constitucional nº 31, de 2000, que estabeleceu o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, reservando fração da arrecadação federal para esse fim – inicialmente por dez anos, depois convertido em fundo “por tempo indeterminado” pela Emenda Constitucional nº 67, de 2010.

A Constituição Federal de 1988 lançou as bases da moderna estrutura de Proteção Social no Brasil, baseada em uma concepção de bem-estar fundada no tripé dos direitos a Saúde, Seguridade Social e Assistência Social.⁶⁹ A regulamentação e implementação desses direitos ficou a cargo, quase exclusivamente, da legislação infraconstitucional patrocinada pelos governos da nova República, que conferiram ao tema urgência e prioridade distintas. A evolução dos marcos legais avançou em ritmo desigual nos diferentes governos desde então, mas a visão do poder legislador originário estabeleceu um arcabouço institucional garantista, que dificultou retrocessos na cobertura das políticas sociais (SÁTYRO; CUNHA, 2014).

É importante notar que as garantias sociais foram afirmadas na Constituição de 1988 em um contexto econômico de crise e ajuste fiscal, pouco favorável a sua aplicação, e por isso muitas normas constitucionais programáticas ficariam ainda alguns anos sem regulamentação. Para Pereira (2016, p. 78), a “gestão da pobreza” nos anos 1990 (até 2003) foi responsável por institucionalizar o tema de acordo com uma agenda internacional de interesses econômicos, segundo a perspectiva de órgãos como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. O legado desse processo teria sido a compreensão da caracterização da pobreza e da vulnerabilidade no Brasil quase exclusivamente segundo o critério da renda, que está na gênese de programas focalizados de transferência de renda, como os que deram origem ao Bolsa Família (que tem um desenho mais complexo, envolvendo condicionalidades e programas complementares).

67 Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 3º.

68 Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 23.

69 A Seguridade Social refere-se às políticas que pressupõem contribuição para o sistema público de financiamento, enquanto as políticas da Assistência Social independem de contribuição prévia. No Brasil, de maneira geral, o termo “Previdência Social” abrange programas de ambos os tipos.

Dentre os marcos legais do final do século 20 que buscaram dar provimento aos dispositivos constitucionais, destaca-se a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993, que representou uma ruptura importante com uma perspectiva assistencialista e clientelista dominante até então no tratamento da pobreza (YAZBECK, 2012, p. 304). De maneira relativamente precoce, na comparação com os demais países estudados, a LOAS trouxe a garantia de renda para o campo dos direitos e fortaleceu o conceito de um sistema de bem-estar brasileiro – concebendo o tripé da Seguridade Social como os benefícios de Previdência Social (contributivos), os benefícios de Assistência Social (não-contributivos) e os serviços em saúde (BRASIL, 2005, p. 31). No campo da Assistência Social, a LOAS determinou a implementação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), ainda hoje um dos maiores programas de Proteção Social no Brasil, que reconhece o direito a um salário mínimo mensal para idosos com mais de 65 anos e pessoas com deficiência pertencentes a famílias de baixa renda.

A criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), já em 2000, é resultado de uma disposição de assegurar o financiamento das políticas focalizadas criadas nos anos 1990, quando iniciaram-se as primeiras experiências nacionais de transferência de renda condicionada⁷⁰. No entanto, o enquadramento político do período sobre a questão da pobreza evidenciou suas limitações com a captura de recursos do fundo, em seus primeiros anos, por outras urgências – em 2001, um terço dos R\$ 3,1 bilhões (US\$ 1,32 bilhões)⁷¹ previstos para o fundo de combate à pobreza foram mantidos em caixa para contabilização de *superávit* primário (SILVA et al. 2010, p. 48).

Equacionar a questão do financiamento das políticas de combate à pobreza era essencial no início do século, período em que o país lidava com vulnerabilidade nas contas externas e dificuldades de crescimento econômico. Apesar dos desvios de finalidade, o FCEP foi importante na consolidação das primeiras experiências brasileiras com transferência de renda em nível federal. Mudanças na gestão do Fundo em 2003⁷² permitiram que ele se

70 Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Agente Jovem – políticas que seriam unificadas (juntamente com o Cartão Alimentação, introduzido pelo Fome Zero) no Programa Bolsa Família, em outubro de 2003.

71 Valor convertido em dólares pelo câmbio médio de 2001 (fxtop.com).

72 Já durante a transição entre os governos Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, identificou-se a necessidade de aproveitar melhor o potencial do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. As principais mudanças anunciadas em 2003 foram: atribuição de gestão do Fundo ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar; a criação do Conselho Consultivo e de Acompanhamento; e a viabilização de mecanismos de doação direta ao Fundo, de parte de pessoas físicas e jurídicas. (TAKAGI, 2010).

tornasse a principal fonte de financiamento da primeira grande iniciativa de combate à pobreza anunciada no governo Lula, o Fome Zero (TAKAGI, 2010, p. 55).

É amplamente conhecida a narrativa de que, nos anos 2000, o Brasil obteve conquistas históricas na diminuição da pobreza e redução das desigualdades sociais – particularmente, no período em que uma coalização de centro-esquerda liderada pelo Partido dos Trabalhadores ocupou o governo federal. Os dados oficiais segundo a medida nacional mostram queda na proporção da população vulnerável (com renda domiciliar per capita inferior a meio salário mínimo⁷³) de 48,4% em 2000 para 32,6% em 2010 – uma taxa média de redução da pobreza de 3,9% ao ano. Esse ritmo se acelerou no período que vai de 2011 a 2015, para 4,8% ao ano – resultando em uma parcela de 24,3% da população vulnerável à pobreza em 2015 (ATLAS, 2017, p. 8).

O Brasil parece ter alcançado resultados ainda mais significativos na redução da pobreza no período se consideradas outras variáveis além da renda. Confrontado-se os dados divulgados pelo Banco Mundial (pobreza unidimensional, pessoas vivendo com menos de US\$ 1,90 dólares por dia) e pelo PNUD (Índice Multidimensional de Pobreza): entre 2001 e 2014, o número de pessoas vivendo em pobreza unidimensional reduziu-se 3,7 vezes no Brasil (de 13,6% para 3,7% da população); enquanto a medida de incidência do Índice Multidimensional de Pobreza caiu 4,6 vezes (BETANHO, 2016). A redução na pobreza multidimensional mostrou-se também mais resiliente a flutuações econômicas. Em 2015, ano de recessão no país, o número de pessoas vivendo com menos de US\$ 1,90 por dia cresceu mais de 15% (de 3,7% para 4,3% da população), mas a incidência de pobreza multidimensional continuou em queda (ibid).

É objeto de maior controvérsia a trajetória da desigualdade de renda no período, a depender dos dados e metodologia empregados na análise. Com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), o índice de Gini para a renda das famílias no período recuou significativamente, de 0,64 em 2000 para 0,52 em 2010. (ATLAS, 2017, p. 8). No entanto, estudos que procuram medir com maior acurácia a renda dos mais ricos (com base em dados disponibilizados pela Receita Federal) constatam que essa trajetória de queda da desigualdade entre o rendimento dos brasileiros pode estar sendo superestimada. Houve de fato uma redução expressiva da desigualdade se excluídos os 10% mais ricos, o que sugere que os ganhos realizados pelos mais pobres – em larga medida, em função das políticas de

73 Cálculo considerando o salário mínimo nos valores de 2010 (ATLAS, 2017).

transferência de renda e do aumento do salário mínimo real – não foram às expensas daqueles com maior capacidade de contribuição, mas das classes médias (MORGAN, 2017).

No século XXI, o debate público acerca da pobreza apresentou-se com o lançamento de uma agenda nacional para erradicação da fome no Brasil, ainda durante a campanha eleitoral de 2002. O tema da segurança alimentar era componente cativo dos programas de governo do Partido dos Trabalhadores desde 1989, passou por adaptações para se tornar um projeto de governo e, à medida que foi se fortalecendo e se articulando com outros programas, deu origem a uma estratégia mais ampla de combate à pobreza no Brasil (ARANHA, 2010). Como consequência da importância dada ao tema ainda na fase de formulação de planos de governo e da urgência com que foram tomadas as primeiras medidas, o primeiro documento estratégico analisado não é oriundo de um departamento de governo, mas uma proposta, publicada em 2001, elaborada pelo grupo político que assumiu o governo federal dois anos depois⁷⁴.

O programa Fome Zero foi lançado com grande repercussão logo depois da posse do presidente Lula da Silva, em 2003, acompanhado de modificações importantes na estrutura administrativa do Estado que contribuíram para consolidar o tema na agenda pública, como a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea).⁷⁵ Aos poucos, o Fome Zero foi perdendo destaque no debate público e na própria estrutura do governo, enquanto outros programas sociais, notadamente o Bolsa Família, assumiram maior protagonismo na estratégia de combate à pobreza e desenvolvimento humano.

Para Tomazini e Leite (2016), o Fome Zero teve sucesso como ideia programática, oferecendo soluções inovadoras para um problema estrutural e mobilizando apoio de setores estratégicos; no entanto, o programa foi aos poucos se enfraquecendo, devido a sua alta complexidade, às interações institucionais e de grupos de defesa de outras causas ligadas ao desenvolvimento humano. A agenda da segurança alimentar foi, assim, absorvida por uma estratégia mais ampla de políticas públicas coordenadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social. Já no desenho do programa Fome Zero, no entanto, é possível identificar ao menos uma das diretrizes estratégicas presentes nos demais documentos analisados neste trabalho – a

74 INSTITUTO CIDADANA. Projeto Fome Zero: uma proposta de segurança alimentar para o Brasil. 2001.

75 Outra alteração administrativa dos primeiros meses do governo foi a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), que, em janeiro de 2004, fundiu-se ao Ministério da Assistência Social no novo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Consea permaneceu como órgão de assessoramento da presidência da República pelo menos até 2019, quando foi omitido do organograma do Estado brasileiro.

saber, a **intersectorialidade (a)**. Desde o início, o programa Fome Zero buscou mobilizar não só os diversos níveis de governo, mas diferentes áreas de especialidade do Estado para uma atuação integrada.

A perspectiva do programa Fome Zero sobre a segurança alimentar no Brasil do século XXI é bastante semelhante à desenvolvida por Amartya Sen em seu estudo sobre as grandes ondas de fome na Índia (SEN, 1981): o diagnóstico é de uma “insuficiência de demanda” inibindo a produção de alimentos no país, causada pelo baixo crescimento econômico e baixos rendimentos nas regiões mais pobres do país (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 9). O projeto Fome Zero abrange dezenas de políticas públicas, organizadas em três grupos: i) políticas estruturais – que incluem programas de geração de renda, reforma agrária e uma previdência social universal; ii) políticas específicas, que tratam das vias de acesso ao alimento – vale-alimentação, distribuição de cestas básicas, programas nutricionais em escolas e postos de trabalho; e iii) políticas locais – apoio a programas municipais, muitos preexistentes, como: restaurantes populares, bancos de alimentos, centros de distribuição, incentivo à agricultura urbana, agricultura familiar e produção para autoconsumo (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

A intersectorialidade também responde à complexidade do desafio de erradicar a pobreza e a fome, que necessariamente exigiria um conjunto de medidas integradas como resposta adequada. No documento estudado, a articulação entre políticas “estruturais” e complementares é apresentada como um plano de ação mais radical de mudança da dinâmica econômica:

O eixo central do Projeto Fome Zero está na conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais – voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros – e as intervenções de ordem emergencial, muitas vezes chamadas de políticas compensatórias. Limitar-se a estas últimas quando as políticas estruturais seguem gerando desemprego, concentrando a renda e ampliando a pobreza – como ocorre hoje no Brasil – significa desperdiçar recursos, iludir a sociedade e perpetuar o problema. (INSTITUTO CIDADANIA, 2011, p. 6).

A política pública do início do século mais representativa da intersectorialidade como característica estratégica é, possivelmente, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), presente no Programa Fome Zero e instituído em 2003. O PAA garantiu base legal para que órgãos públicos e autarquias dessem prioridade à compra de gêneros alimentícios oriundos da

agricultura familiar, buscando o duplo objetivo de garantir estoques para programas de distribuição de alimentos e fortalecer a agricultura familiar de pequeno porte, sustentando níveis de preços e criando canais de comercialização em regiões pobres (PERACI; BITTENCOURT, 2010, p. 197-198). Para consolidar-se como política de compras governamentais, o PAA precisou buscar articulação com as políticas existentes de crédito agrícola⁷⁶ e com as instâncias de poder público com perfil de consumidoras de alimentos. Em 2009, lei complementar integrou o tradicional Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE)⁷⁷ ao PAA, determinando que, no mínimo, 30% dos recursos federais destinados à merenda escolar estejam vinculados à aquisição de produtos da agricultura familiar. De 2003 a 2010, o PAA veio crescendo, mas em ritmo modesto, incorporando cerca de 140 mil famílias a cada ano, em um universo de mais de 2 milhões de famílias potencialmente beneficiárias (ibid. p. 219).

A intersectorialidade contida no programa Fome Zero e passada adiante à estratégia brasileira de combate à pobreza transcende a proposta de articulação de políticas públicas praticadas por diferentes ministérios e secretarias; pressupõe também a necessidade de criar marcos institucionais que efetivamente exijam o trabalho integrado de diferentes especialistas, a fim de implementar a política pública com mais eficácia. Nos termos de Myrdal (1972), seria possível entender a intersectorialidade como uma abordagem capaz de potencializar os efeitos multifuncionais das políticas públicas. Ademais, a perspectiva intersectorial favorece o processo de formação de consensos no âmbito da burocracia estatal, o que acaba atuando como força em favor da consolidação de investimentos e continuidade do ciclo das políticas públicas (ARANHA, 2010, p. 107).

O programa Bolsa Família – que nasceu em outubro de 2003, fagocitando o principal produto material da proposta Fome Zero, o “Cartão Alimentação” – é outro exemplo da força da intersectorialidade na estratégia brasileira de combate à pobreza. O desenho do programa pressupõe o acompanhamento de condicionalidades na área de educação (frequência escolar das crianças e adolescentes de 6 a 17 anos) e saúde (calendário vacinal atualizado de crianças

76 Em paralelo ao reforço na demanda, foram conduzidas também políticas de apoio à oferta de alimentos pela agricultura familiar. Em 2003, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) teve um reforço no orçamento e passou a oferecer linha de crédito especial para participantes do PAA. Nos anos seguintes, legislação complementar promoveu modificações no Pronaf, visando melhorar a focalização da oferta de crédito, estabelecer critérios claros para definir agricultura familiar, aprimorar o sistema de garantia de preços ao agricultor familiar e ampliar as ações de assistência técnica (PERACI; BITTENCOURT, 2010, p. 193-194).

77 O primeiro marco legal a destinar recursos da arrecadação federal à aquisição de merenda escolar, que deu origem ao atual PNAE, é de 1955.

de 0 a 6 anos e acompanhamento pré-natal das gestantes). Silva (2013), em um estudo sobre a consolidação da intersetorialidade na política de desenvolvimento brasileira, aponta três elementos da implementação do Bolsa Família que revelam sua natureza intersetorial: i) a estruturação de órgãos colegiados de acompanhamento e consulta, com representantes de várias áreas do município e da sociedade civil; ii) o empoderamento das burocracias locais e fortalecimento de suas redes; e iii) a criação de instâncias intermediárias de monitoramento das condicionalidades e coordenação das ações do programa, em nível intramunicipal, estadual e regional.

Somando-se ao desenho intersetorial do programa, um ecossistema de políticas públicas municipais e estaduais desenvolveu-se em torno do Bolsa Família, utilizando sua base de beneficiários como público-alvo de iniciativas muito diversas – para capacitação profissional, incentivo à cidadania, acesso à cultura e esportes, inclusão digital, entre outros. Em 2007, uma pesquisa junto a 2.633 municípios apontou que 61% deles desenvolviam ações complementares destinadas aos beneficiários do Bolsa Família (QUINHÕES; FAVA, 2010). Com uma boa integração entre essas políticas, espera-se agir sobre diversos fatores da exclusão social e potencializar o efeito dos esforços do Estado na redução da pobreza.

Embora muitos programas marcantes do período estudado – o Fome Zero, o PAA, o Bolsa Família – tenham sido lançado já em 2003, o primeiro documento estratégico sobre o tema da pobreza efetivamente lançado pelo governo brasileiro no século XXI data de 2004, já no contexto da revisão das primeiras medidas anunciadas e depois do lançamento do Bolsa Família. A agenda deslocou-se da questão da segurança alimentar para uma área mais multidisciplinar por natureza, a Assistência Social, identificada como *locus* privilegiado para operar benefícios, serviços, programas e projetos de enfrentamento da pobreza (BRASIL, 2004, p. 59).

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foi elaborada em 2004 e publicada pelo governo federal em 2005, depois de um amplo processo de consulta da comunidade epistêmica e dos profissionais da rede assistencial no Brasil (YAZBECK, 2012). Além de reafirmar princípios da LOAS – universalização dos direitos sociais, respeito à dignidade e autonomia do cidadão, igualdade de direitos de acesso a serviços públicos⁷⁸ –, a PNAS

78 O primeiro princípio orientador da LOAS, reafirmado na PNAS, é a “supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica”. Compreensível no contexto de ajuste fiscal do período de sua aprovação (1996), esse fraseamento revela uma perspectiva corrente no país de que há conflito entre a Assistência Social e a política econômica – bastante diferente da abordagem de complementaridade com a agenda econômica observada nos documentos nacionais de China e Índia, por exemplo.

identifica como alvo de programas de Proteção Social “*famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem*”. A ênfase nas necessidades individuais e nos vínculos familiares é uma constante na política de Assistência Social, reafirmada nos demais documentos sobre pobreza estudados. A diversidade e a particularidade das experiências de privação das pessoas pobres é constantemente lembrada, e a intenção de prestação de **atendimento específico / individualizado para a superação da vulnerabilidade social (b)** é a segunda característica identificada na estratégia apresentada pelo Brasil para combater a pobreza.

O enfoque das políticas de Assistência Social no núcleo familiar é uma expressão do particularismo das intervenções como aspecto estratégico do combate à pobreza. A PNAS reconhece expressamente os múltiplos arranjos familiares presentes na sociedade brasileira (monoparentais, reconstituídas, homoafetivas, unipessoais) e identifica mudanças radicais na organização das famílias brasileiras, decorrentes de mudanças demográficas (núcleos familiares menores), movimentos migratórios (desterritorialização) e da urbanização rápida e desorganizada vivida pelo Brasil a partir de meados do século XX (BRASIL, 2005, p. 42). A Política define a família como unidade que desempenha as “**funções básicas**” de “*prover a proteção e a socialização dos seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais e de identidade grupal; além de ser mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado*”. (ibid., p. 35). A família é considerada em situação de vulnerabilidade social quando ocorre a perda da capacidade de desempenhar essas funções básicas. Cabe ao trabalho de vigilância socioassistencial identificar as circunstâncias determinantes da vulnerabilidade de grupos ou indivíduos e orientar as intervenções da rede de Assistência Social (ibid, p. 93).

Essa perspectiva centrada nas necessidades particulares dos indivíduos, inseridos em sua família e em sua realidade social, pretende superar a fragmentação da tradicional abordagem por segmentos da Assistência Social (com uma política geral para o idoso, para o adolescente, para o morador de comunidades desassistidas, etc.) e atender a necessidades objetivas e subjetivas da pessoa vulnerável (COUTO et al., 2017, p. 69).

O foco personalíssimo no usuário da rede de assistência também pretende constituir um contrapeso a críticas, já então correntes no debate teórico sobre combate à pobreza no Brasil, ao modelo dos programas de transferência de renda focalizados. Em 2004, ano de elaboração da PNAS, o governo federal investia na implementação e consolidação do Bolsa Família. Yazbeck (2012, p. 310), por exemplo argumenta que a prioridade esmagadora dada a

um programa focalizado de transferência de renda condicionada representou, sob uma orientação econômica neoliberal, um enfraquecimento da dimensão universal da política social a ser conduzida pelo Estado, “*como se política social fosse ‘coisa para pobre’*”. Outra linha de questionamento problematiza a ausência do conceito de classe social no debate sobre a Assistência Social no Brasil, entendendo que os novos modelos de transferência de renda promovem a dissociação da relação entre bem-estar e trabalho (COUTO et al., 2017, p.78); seguindo essa linha crítica, de uma perspectiva marxista, os programas focalizados poderiam ter sucesso em garantir mínimos sociais, mas terminariam por esconder os conflitos em curso nas relações de trabalho e esvaziar o potencial de ação coletiva dos mais pobres na busca por condições mais justas de divisão da riqueza produzida na sociedade (CLACSO, 2013, p. 20-21).

A crítica de fundo aos programas focalizados, em suma, é que sua capacidade de gerar algum alívio das privações não altera substancialmente a estrutura econômica e social em que a pobreza se reproduz. Ao estruturar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em torno dos vínculos familiares e das necessidades de emancipação social do indivíduo, a PNAS, aparentemente, oferece uma resposta a essa problemática, e se propõe a agir sobre a pobreza em nível mais profundo, além da garantia de renda e do monitoramento de condicionalidades:

A centralidade da família com vistas à superação da focalização, tanto relacionada a situações de risco como a de segmentos, sustenta-se a partir da perspectiva postulada. Ou seja, a centralidade da família é garantida à medida que na Assistência Social, com base em indicadores das necessidades familiares, se desenvolva uma política de cunho universalista, que em conjunto com as transferências de renda em patamares aceitáveis se desenvolva, prioritariamente, em redes socioassistenciais que suportem as tarefas cotidianas de cuidado e que valorizem a convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 2005, p. 42)

A Norma Operacional Básica (NOB) do SUAS, desenvolvida a partir da PNAS, também reforça a perspectiva particularista como forma de endereçar problemas sociais complexos:

Trata-se, efetivamente, de operar um modelo emancipatório, que requeira, então, a provisão das medidas da Política de Assistência Social que responda às necessidades sociais e coletivas, e também seja capaz de atuar a partir de inúmeros requerimentos individuais e privados, decorrentes da situação de vida das famílias. Tal padrão se realiza a partir dos parâmetros de proteção, elencados na PNAS/2004, que demarcam a sua especificidade no campo das

políticas sociais e das responsabilidades de Estado, próprias a serem asseguradas aos cidadãos brasileiros: a proteção social básica e a proteção social especial de média e alta complexidade. (ibid, p. 89).

A divisão proposta pela PNAS entre Proteção Social Básica e Proteção Social Especial também ilustra a característica a um só tempo particularista (familiar ou indivíduo-específica) e universal da intervenção social. A Proteção Social Básica é constituída por programas e projetos de “acolhimento, convivência e socialização de famílias e indivíduos”, a fim de prevenir riscos e fortalecer os vínculos afetivos e sociais dos indivíduos vulneráveis. Dentre os programas da Proteção Social Básica estão os benefícios pecuniários para indivíduos de baixa renda (como o Benefício de Prestação Continuada e o Bolsa Família), e também o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF). Criado em 2004, o PAIF é executado pelos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) na forma de trabalhos de acolhimento e integração em caráter continuado, a fim de fortalecer as funções protetivas do núcleo familiar. Em 2015, quase a totalidade dos municípios brasileiros já havia instalado ao menos um CRAS.⁷⁹

A Proteção Social Especial dirige-se a famílias cujas funções básicas estão gravemente comprometidas e a indivíduos que não contam mais com a proteção de um núcleo familiar, com atenção especial a situações de abandono, maus tratos físicos e psíquicos, abuso sexual, abuso de substâncias psicoativas, pessoas em situação de risco ou de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2005, p. 37). Segundo a PNAS, os serviços da Proteção Social Especial envolvem ações de média e alta complexidade, que requerem “*acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas*” e também “*uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público órgãos e ações do Executivo*” (ibid.). Segundo a política, a prioridade das políticas de Proteção Social Especial é a criação e reestruturação de serviços de abrigo (que historicamente são instituições de internamento permanente, com forte carga assistencial e/ou higienista), para que possibilitem às pessoas atendidas a estruturação de novos projetos de vida.⁸⁰

79 Desde 2007, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) tem acompanhado a evolução da rede de Assistência Social nos municípios brasileiros. Em 2007, havia 4195 CRAS em 3.152 municípios; em 2016, eram 8.240 CRAS em 5.494 municípios (BRASIL, 2018, p. 41).

80 O número de Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS) cresceu de 1200 unidades, em 2009, para 2521 unidades em 2016. Os debates e ações a respeito da Proteção Social Especial em nível federal evoluíram significativamente durante o período estudado. Em dezembro de 2009, por exemplo, decreto federal instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, com diretrizes para os serviços e programas da Proteção Social Especial voltados a esse público.

A proposta de atenção individualizada às famílias no combate à pobreza não seria possível sem o desenvolvimento do terceiro aspecto estratégico identificado nos documentos nacionais que tratam do combate à pobreza: a diretriz de **gestão descentralizada e em rede das políticas sociais (c)**. A Política Nacional de Assistência Social preconiza a *“descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social”* (BRASIL, 2004, p. 33). A diretriz da gestão descentralizada e em rede pressupõe, portanto, dois níveis de articulação: entre as agências responsáveis de diferentes níveis de governo e entre órgãos de Estado e a sociedade civil, principalmente na forma de instituições privadas, religiosas e do terceiro setor que historicamente compõem a rede de Proteção Social *de facto* do país.

Algum protagonismo do poder público local na implementação de políticas de combate à pobreza é inescapável. No Brasil, isso exigiu um complexo processo de incentivo e investimento nas burocracias de municípios pequenos e remotos para que estivessem à altura de seu papel de ente federado corresponsável pelas políticas públicas nacionais. Apesar de ser um problema estrutural e generalizado, a pobreza é notadamente mais prevalente em municípios pequenos: em 2000, 49,8% da população dos municípios de até 20 mil habitantes e 47,5% da população dos municípios de 20 a 50 mil habitantes viviam abaixo da linha de pobreza (pouco mais da metade – 27,3% e 26,2% da população, respectivamente, abaixo da ‘linha de indigência’ que caracteriza a extrema pobreza). No mesmo ano, a média nacional era de 32,99% da população vivendo na pobreza e 16,51% na extrema pobreza. (BRASIL, 2005, p. 19).

Na estruturação do SUAS, coube ao governo federal o macrogerenciamento da política de combate à pobreza, articulada e executada em nível subnacional por órgãos especializados estaduais e municipais. A norma operacional que acompanhou a PNAES teve o papel de clarificar as atribuições de cada ente federativo na gestão e operação da rede de Assistência Social e estabelecer parâmetros mínimos de cobertura, de acordo com o porte dos municípios⁸¹. Como forma de evitar sobreposições e ineficiências, determinou também o “comando único” das políticas de Assistência Social em cada esfera de governo, incentivando

81 A exigência mínima é de 1 (para municípios de até 50 mil habitantes) a 8 CRAS (para “metrópoles, com mais de 900 mil habitantes), que sejam capazes de gerir bases de dados, gerenciar os benefícios de transferência de renda e monitorar as condicionalidades a eles vinculadas. As estruturas do CRAS, segundo a política, devem ter capacidade para atender de 2.500 a 5 mil famílias em situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2004, p. 100). A Política demanda a instalação de CREAS e outras instituições de Proteção Social Especial por parte dos Estados e de municípios com mais de 50 mil habitantes.

a criação de uma secretaria ou instância especializada e com autonomia para gerenciar os programas de assistência e combate à pobreza (BRASIL, 2004, p. 87).

O processo de implementação e consolidação do Bolsa Família exigiu a introdução de duas poderosas ferramentas de controle federal ao SUAS: o Cadastro Único de Programas Sociais⁸² e o Índice de Gestão Descentralizada.⁸³ Com esses instrumentos, o governo federal constituiu um poder crescente de coordenação das políticas sociais, que garante unidade conceitual e certo grau de eficiência das políticas. Mesmo assim, as ferramentas asseguram que Estados e municípios (principalmente os últimos) tenham um grau de discricionariedade elevado nas decisões de implementação, que é essencial à efetiva execução de uma política nacional nos diversos contextos locais (BICHIR, 2011).

A descentralização administrativa tem papel essencial para consolidar e garantir a continuidade das políticas públicas intersetoriais, já que estabelece a coparticipação dos três níveis de governo no financiamento dessas políticas e a cooperação federativa para sua implementação. Esta última viabiliza o intercâmbio de informações e o atendimento de casos de alta complexidade via consórcios públicos que, em caso de necessidade, mobilizam profissionais e serviços de municípios vizinhos, regiões metropolitanas, agências estaduais, etc. Na cooperação federativa em prol das políticas de Assistência Social, o princípio da subsidiariedade é aplicado em favor do município – Estado e União não podem ingerir sobre decisões de competência no nível municipal (BRASIL, 2005, p. 97). Ao governo federal, para a concretização da cooperação federativa, cabe fortalecer a capacidade de trabalho em rede das instâncias subnacionais e estimular sinergias e a criação de espaços de colaboração – exigindo, por exemplo, a formulação de planos municipais e estaduais de Assistência Social e a produção periódica de relatórios sobre as ações do município e do Estado (ibid.). Sobressai,

82 O Cadastro Único de Programas Sociais registra as famílias elegíveis a diversos tipos de políticas focalizadas, com informações sobre a renda mensal, composição familiar e características do domicílio. Criado ainda em 2001, o CadÚnico passou a cumprir melhor o objetivo de identificar as famílias brasileiras de baixa renda a partir de 2005, quando o governo federal firmou termos de adesão e responsabilidade com os municípios; o compromisso com a atualização do CadÚnico passou a ser condição para os repasses do Bolsa Família (BICHIR, 2011, p. 85).

83 O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) foi criado em 2006 por Decreto do Ministério do Desenvolvimento Social, e aprimorado ao longo dos anos seguintes, tornando-se medida provisória com força de lei federal em 2009. É um indicador sintético, que leva em consideração a cobertura do Bolsa Família (famílias beneficiárias X estimativa do IBGE para a cidade), a frequência de atualização do Cadastro Único e o monitoramento de condicionalidades do BF para avaliar o desempenho dos governos locais na implementação do programa. Os órgãos estaduais e municipais com melhor pontuação recebem repasses federais adicionais que devem ser investidos no aprimoramento do serviço (por exemplo: aquisição de computadores ou carros oficiais para a busca ativa, reforma da sala de espera, contratação de estagiários, etc.).

assim, a centralidade de uma lógica territorial no planejamento e execução da Assistência Social, abordagem também explicitada pela PNAS.

Ainda sobre a característica estratégica da gestão descentralizada, cabem breves considerações acerca da incorporação das organizações privadas assistenciais aos esforços da política pública. A PNAS reconhece o papel social de organizações historicamente ligadas a serviços como abrigo, educação e saúde, com a ressalva de que há primazia da responsabilidade do Estado na condução desses serviços; segundo a política, o Estado é referência na prestação de serviços assistenciais e deve induzir os agentes a deixarem o paradigma assistencial da filantropia e da benemerência e transitarem para o campo da cidadania e dos direitos (BRASIL, 2005, p. 47-49). Levantamento feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2014/2015 identificou 16.984 organizações assistenciais sem fins lucrativos no Brasil, mais de 75% delas nas regiões Sudeste (8.794) e Sul (4.296), onde a mobilização da sociedade civil é mais antiga e o poder público estadual e municipal têm se mostrado mais abertos a convênios para incorporá-las aos SUAS (IBGE, 2015, p. 13). Mais da metade das organizações concentra-se em cidades com mais de 100 mil habitantes, e a maior parte nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul (ibid, p. 17-19).

Na prática, no entanto, as parcerias entre o poder público e entidades do terceiro setor no atendimento a demandas de Assistência Social são vistas com certa desconfiança por parte da literatura acadêmica; que observa a expansão de um campo social “*refilantropizado, despoliticado, despublicizado e focalizado*” (YAZBECK, 2012, p. 316). Em pesquisa junto a servidores da Assistência Social no Paraná e Rio Grande do Sul, Couto et al. (2017b, p.270-275), identificam a expansão de serviços oferecidos por entidades privadas sem fins lucrativos como alvo de preocupação; os problemas levantados pelos entrevistados referem-se ao repasse crescente de recursos públicos a organizações privadas para a execução de políticas sociais, com monitoramento deficiente e eventual desvio de valores da esfera pública na prestação de serviços (p. 270-275).

Em 2011, primeiro ano do governo Dilma Roussef, ocorreu no âmbito federal uma reorganização estratégica do combate à pobreza, em movimento semelhante ao rearranjo empreendido pela iniciativa Fome Zero a partir de 2003 – certamente, com menos repercussão midiática e internacional. O Plano “Brasil sem Miséria” anunciou uma estratégia em três eixos (semelhante à do Fome Zero), para erradicar a pobreza extrema no Brasil (tornando-a

“residual”). A proposta partiu do então mais recente Censo do IBGE, que apontou a existência de mais de 16 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha de extrema pobreza (com renda familiar *per capita* de até R\$ 70 mensais⁸⁴) e permitiu traçar um perfil dessas pessoas: 59% (9,6%) viviam na região Nordeste; 51% tinham até 19 anos de idade; 71% eram negros (autodeclarados pretos e pardos). Aqueles vivendo em meios urbanos eram maioria dos extremamente pobres (53%); mas os 7,59 milhões de extremamente pobres vivendo no campo representavam um quarto do total da população rural (BRASIL, 2011, p. 5).

Embora diminuto e muito mais objetivo que os documentos anteriores, o Plano Brasil sem Miséria (BSM) trouxe aportes conceituais importantes à estratégia de combate à pobreza praticada no Brasil até então. Pela primeira vez de maneira explícita, a natureza multidimensional da pobreza aparece como desafio: a insuficiência de renda é a condição principal para acesso aos programas e um problema a ser sanado, mas o Plano tem como objetivo também promover a inclusão social e produtiva da população mais pobre – por meio da ampliação do acesso a serviços públicos, cidadania e bem-estar social, e também a oportunidades de ocupação e renda nos meios urbano e rural (ibid., p. 6). Os três eixos de atuação do Brasil sem Miséria atendem a esses imperativos: (i) Garantia de Renda; (ii) Acesso a Serviços Públicos; e (iii) Inclusão Produtiva⁸⁵. Além da introdução de políticas novas (como o Bolsa Verde), o Plano BSM anunciou modificações (no Bolsa Família) e reforço (em ações de infraestrutura e no PAA) em políticas preexistentes.

Beliel (2011) observa três pontos de inflexão anunciados pelo BSM: i) a tática da busca ativa, que tem por objetivo estender a ação do Estado às populações mais distantes e excluídas dos espaços públicos oficiais; ii) a ênfase na população mais vulnerável, traduzida em políticas específicas para trabalhadores vivendo na extrema pobreza e para crianças, em especial na primeira infância; e iii) uma pactuação mais consolidada com os Estados, que teriam maior conhecimento técnico e capacidade de agência sobre problemas regionais e arranjos produtivos locais.

84 Cerca de USD 50 mensais, segundo a paridade do poder de compra de 2010.

85 O Programa Brasil sem Miséria foi acompanhado do lançamento de políticas públicas novas, como os programas Bolsa Verde e Brasil Carinhoso (este último discutido no próximo capítulo); e também reorientou políticas preexistentes para a finalidade de alcançar as famílias em pobreza extrema. Entre as principais inovações do BSM nas políticas preexistentes estão a flexibilização do Bolsa Família para famílias com mais filhos – ampliando de três para cinco o número máximo de crianças que podem ser contempladas pelo benefício eventual – e a criação do Pronatec Brasil sem Miséria, com a concepção e organização de cursos profissionalizantes voltados a comunidades específicas.

Nesta análise, dois aspectos práticos da estratégia do BSM mereceram maior atenção e serão discutidos a seguir: **(d) a tática da busca ativa**, que tem por objetivo estender a ação do Estado às populações mais distantes e excluídas dos espaços públicos oficiais; e **(e) as políticas de inclusão produtiva**, fruto principalmente da anunciada parceria com os Estados. Esta última diretriz também pode ser observada na estratégia delineada no Programa Fome Zero e na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), mas aparece de forma explícita e pragmática no Plano Brasil sem Miséria, de 2011.

A busca ativa **(d)** inverte a lógica prevalente até então, em que as famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade devem se apresentar à rede socioassistencial para a efetivação de seus direitos. Reconhecendo o alto custo de acesso às políticas públicas para os mais pobres, o Estado tomou para si a responsabilidade de estender os serviços aos mais excluídos, com a promoção de mutirões de cadastramento e incentivos à capacidade de alcance dos municípios muito amplos e com zonas de difícil acesso (MELLO; CAMPELLO, 2014, p. 46).

As ações de busca ativa relacionam-se com o eixo da Garantia de Renda e do Acesso a Serviços Públicos, já que têm a finalidade específica de incluir famílias consideradas elegíveis ao Bolsa Família, mas que não recebiam o benefício por não constarem do CadÚnico. Para chegar a esse público, o governo federal intensificou a parceria e com os Estados e municípios para a realização de mutirões de cadastramento diferenciado, financiou diretamente 1200 equipes multiprofissionais volantes e doou 123 lanchas fabricadas pela Marinha a municípios com áreas remotas somente acessíveis por via fluvial (AMARAL, 2014, p. 118). As famílias residentes em áreas relevantes para a conservação ambiental – ribeirinhos, extrativistas, populações indígenas e quilombolas – passaram a fazer jus também a um benefício adicional, o Bolsa Verde⁸⁶, criado em 2011 pelo Plano Brasil sem Miséria, para que mantivessem e desenvolvessem práticas de conservação e uso sustentável dos ecossistemas de seu entorno.

Três anos e meio de busca ativa (de junho de 2011 a dezembro de 2014) tiveram sucesso em ampliar significativamente o Bolsa Família e outros programas sociais já estabelecidos que compunham os eixos do Brasil sem Miséria: foram incluídas 1,38 milhão de famílias extremamente pobres ao Bolsa Família – superando a expectativa inicial com base no

86 O Bolsa Verde é um benefício trimestral de R\$ 300 (cerca de US\$ 200 segundo a ppc de 2011). O orçamento do programa vem do Ministério do Meio Ambiente, que também faz o monitoramento socioeconômico e de cobertura vegetal das regiões em questão.

Censo, que estimava haver 800 mil famílias elegíveis fora do programa (BRASIL, 2015, p. 12)⁸⁷. A inclusão dessas famílias no Cadastro Único também permitiu que 1,5 milhão de pessoas participaram de cursos de qualificação do Pronatec; mais de 400 mil pessoas se formalizassem como microempreendedores individuais e 349 mil famílias do semiárido recebessem assistência técnica e/ou recursos de fomento à produção alimentar (CAMPELLO et al., 2014, p. 27).

O terceiro eixo de programas do Brasil sem Miséria, a Inclusão Produtiva, reforçou a percepção já existente na virada do século de que seria preciso elevar a produtividade da agricultura familiar e gerar oportunidades de trabalho e renda nas cidades. A partir de 2011, a inclusão produtiva é abordada nos documentos nacionais em mais detalhes e consolida-se como uma característica estratégica do plano de combate à pobreza no Brasil (e). Trata-se do eixo que concentra o maior número de políticas e marcos legais dentre os três do Plano Brasil sem Miséria, diferenciando a abordagem para as zonas rurais e urbanas. Nas zonas rurais, o Plano tem por alvos principalmente agricultores familiares, assentados da reforma agrária, acampados, extrativistas, quilombolas, povos indígenas e comunidades tradicionais; (BRASIL, 2015, p. 21); nas áreas urbanas, o público preferencial é de adultos desempregados ou subocupados.

No meio rural, a inclusão produtiva elegeu como objetivos a facilitação do acesso à terra, meios de produção e mercados, a assistência e acompanhamento técnico da agricultura familiar e o incentivo à produção para o autoconsumo (BRASIL, 2011, p. 9-10). Para que as políticas públicas nacionais já existentes chegassem aos extremamente pobres, houve um aprimoramento da focalização de certos programas – como o PAA, cujos produtores associados de baixa renda passaram de 32% para 53% entre 2010 e 2014; e as linhas de microfinança rural do Banco do Nordeste, que chegou a destinar 63,1% do montante a operações com famílias abaixo da linha de extrema pobreza (BRASIL, 2015, p. 26-28). Programas de assistência técnica rural alcançaram 358 mil famílias extremamente pobres entre 2011 e 2014 (quase metade delas recebendo também recursos de fomento) (ibid, p. 23). O Brasil sem Miséria também introduziu iniciativas específicas – como o já mencionado programa Bolsa Verde, que atendeu 72 mil famílias residentes em áreas de preservação até 2014, e o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural, que fez mutirões e

87 A maior parte das famílias localizadas pela busca ativa foi classificada no Cadastro Único como grupo populacional tradicional e específico, ensejando a criação e ampliação de políticas específicas para povos indígenas e quilombolas – houve aumento de mais de 6 vezes no total de famílias desses grupos cadastradas entre 2011 e 2014 (BRASIL, 2015, p. 12).

mais de 1600 municípios e emitiu mais de 1 milhão de documentos de identidade, principalmente para mulheres e crianças (ibid., p. 29-31). Ademais, novas iniciativas no marco de programas de infraestrutura rural – construção de cisternas, projetos de irrigação e eletrificação rural – também entraram no eixo da Inclusão produtiva do BSM.

O eixo de Inclusão Produtiva do Brasil sem Miséria nas cidades coloca como objetivo promover a “melhora” da inserção dos adultos pobres no mercado de trabalho, por meio de programas de qualificação profissional, intermediação de mão de obra e apoio ao empreendedorismo e ao associativismo (BRASIL, 2011, p. 16). Aparecem nesse eixo iniciativas na área de educação, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (Pronatec) – que atendeu 1,57 milhão de pessoas na extrema pobreza em mais de 3600 municípios entre 2011 e 2014, em cursos profissionalizantes de curta duração custeados pelo governo federal (BRASIL, 2015, p. 15-16). O programa de intermediação pública de mão de obra para emprego formal parece ter tido menos sucesso que o incentivo ao empreendedorismo e ao associativismo; o relatório de resultados do BSM destaca o registro de 478,3 mil pessoas de famílias extremamente pobres como microempreendedores individuais (9,7% do total de novos registros entre 2011 e 2014) e R\$ 3,6 milhões (US\$ 1,36 milhões⁸⁸) em operações de microcrédito produtivo para beneficiários do Bolsa Família (35% do total de transações) (ibid, p. 18-19). A economia solidária também é apontada como destaque deste eixo, com o atendimento de mais de 241,5 mil pessoas de mais de 11 mil empreendimentos no território nacional – em ações diretas oferecidas pelo governo federal, como assistência técnica, formações, incubação e assessoria para comercialização de produtos e serviços (ibid, p. 20).

Além de acrescentar os aspectos da busca ativa e da inclusão produtiva na estratégia brasileira de combate à pobreza, o Programa Brasil sem Miséria também constituiu um reforço à característica da intersetorialidade, afirmada já no primeiro documento analisado. Ao nomear a multidimensionalidade da pobreza como desafio, os três eixos do BSM buscaram integrar políticas públicas em diferentes frentes para dar uma resposta complexa ao problema. Dentre as inovações do plano, cabe destacar a Ação Brasil Carinhoso⁸⁹, com iniciativas de Assistência Social, Saúde e Educação voltadas a crianças de 0 a 6 anos, concebidas em uma perspectiva de ação integral para garantia do desenvolvimento físico, intelectual e emocional na primeira infância (COSTA et al., 2014, p. 275). As ações no marco

88 Segundo o câmbio de 2014.

89 Iniciativa do Eixo de Acesso a Serviços Públicos (BRASIL, 2015, pp. 38-40).

do Brasil Carinhoso envolveram a alteração da lógica de cálculo do Bolsa Família (o benefício mínimo necessariamente fechar o hiato até a linha nacional de extrema pobreza, de R\$ 75 *per capita* mensais); a distribuição de doses de micronutrientes essenciais junto ao calendário de vacinação (vitamina A e sulfato ferroso); e o estabelecimento de metas para abertura de creches e vagas na Educação Infantil (ibid., pp. 276-280). Essa última linha de ação do programa é discutida em mais detalhe no próximo capítulo, em um exercício de comparação com políticas na mesma área dos demais países estudados.

3.4 ÁFRICA DO SUL

A África do Sul é frequentemente celebrada como caso de sucesso em vários aspectos do *state building*, após o fim do regime do *apartheid*: o país viveu um processo de amadurecimento e organização da sociedade civil, fez a transição para uma democracia liberal⁹⁰ e criou condições macroeconômicas favoráveis para uma trajetória de crescimento moderado nas décadas seguintes. O período que compreende as primeiras eleições democráticas, em 1994, a formação da Comissão da Verdade e Reconciliação, em 1995, e a promulgação da Constituição de 1996 é compreendido como um caso *sui generis* de um país dividido política e socialmente unindo-se em torno de um projeto emancipatório e progressista.

Na leitura de Stinson (2009), a vasta literatura sobre a transição para a democracia na África do Sul aponta dois conceitos como chaves do processo de formação do Estado e da identidade nacionais: *a)* o interculturalismo⁹¹, ou a ideia da “unidade na diversidade” sintetizada pelo Congresso Nacional Africano (CNA) na figura da “nação arco-íris”; e *b)* o nacionalismo cívico, que aposta na criação de uma cultura pública comum, inclusiva e transparente, baseada na proteção das liberdades e direitos individuais. Um terceiro pilar do discurso político do período é o compromisso com a transformação socioeconômica do país, que inclui as promessas de industrialização e de prosperidade e bem-estar aos sul-africanos, em especial aos negros, institucionalmente discriminados até o fim do *apartheid*. Sem a

90 Democracia em que prevaleceu, até o momento, o principal partido a liderar os movimentos de descolonização e redemocratização, o Congresso Nacional Africano. Mais recentemente, outros grupos políticos tem ganhado força eleitoral no país.

91 Assim como o multiculturalismo, o interculturalismo busca proteger a diversidade cultural em um sistema de valores comuns. Enquanto o multiculturalismo recorre a proteções e autonomias específicas a grupos minoritários, o interculturalismo incentiva o contato entre grupos distintos e investe no diálogo entre eles, como forma de criação de confiança, reduzir tensões e promover cooperação (STINSON, 2009, p. 21).

efetiva realização deste último pilar, no entanto, o apoio popular ao CNA e aos valores que o sustentaram no poder desde a redemocratização foi se erodindo, possivelmente em um caminho de ameaça à coesão social do país (STINSON, 2009, p. 63-64).

Décadas de segregação institucionalizada afetaram de maneira indelével o ponto de partida e também a trajetória do desenvolvimento social sul-africano no período democrático. A qualidade dos indicadores de renda, consumo e qualidade de vida do período do *apartheid* era bastante deficiente, e a disposição do governo democrático em monitorar esses indicadores gerou estimativas muito díspares – a depender da linha de pobreza adotada pelo Estado, em 1996, havia de 4 a 20 milhões de pobres no país (menos de 10% a 50% do total da população) (SEEKINGS, NATTRASS, 2015, p. 34). Já os determinantes da pobreza eram mais claros, e decorrentes em larga medida do regime do *apartheid*: terra altamente concentrada, nas mãos de proprietários brancos; alto desemprego entre as pessoas negras, resultado tanto da baixa qualificação da população quanto das dificuldades de conexão com o capital e acesso a oportunidades; e, por fim, a discriminação institucional que ainda se manifestava na estrutura pública e na alocação de investimentos para a garantia de direitos sociais (ibid., pp. 28-29).

Do ponto de vista econômico, as prioridades durante a transição democrática eram: i) a estabilização da moeda e dos preços, logo após a crise que pôs fim ao regime; ii) o combate à pobreza, por meio principalmente da geração de emprego; e iii) a expansão de serviços básicos para todas as regiões e cidadãos (ALAM et al., 2016, p. 3-4). Desde o fim do *apartheid*, o país teve mais sucesso na redução da pobreza do que na geração de empregos: em 1992/94, 50,5% da população vivia abaixo da linha de pobreza; em 2012-2014, essa proporção havia declinado para 37%. A taxa de desemprego, ao contrário, aumentou ligeiramente: era de 39,7% da população economicamente ativa em 1992/94, e passou a 42,8% em 2012/2014. Os dados são do Banco Mundial, com base em estatísticas nacionais (ALAM, 2016, p. 5). Esse desempenho macroeconômico faz da África do Sul um verdadeiro *outlier* global quanto à capacidade de converter crescimento em empregos e salários, em parte devido à concentração do dinamismo econômico no setor de serviços altamente especializados (SEEKINGS; NATTRASS, 2015, p. 23); e também é um sintoma da essencialidade das políticas públicas, e da seguridade social em particular, na garantia de renda dos mais pobres.

A reforma do sistema de Assistência Social na África do Sul é amplamente reconhecida por seus resultados na redução da pobreza e na estabilização dos rendimentos em uma economia com alto grau de informalidade, constituindo um caso único na África e bastante significativo em nível mundial (BRUNI, 2015, p. 119). Embora marcos legais concedendo benefícios assistenciais para idosos, pessoas com deficiência e famílias desassistidas existissem desde o início do século XX na África do Sul, a população negra esteve, na maior parte da história, excluída do público beneficiário – seja por empecilhos regulamentares ou por insuficiências de implementação. Em 1994, menos de 3 milhões de sul-africanos recebia proventos do sistema de Assistência Social estatal, pequeno para as necessidades do país e mal focalizado. As reformas conduzidas a partir do ano 2000 permitiram que a Assistência Social no país se tornasse de fato progressiva (distribuindo renda à base da pirâmide) e quintuplicasse de tamanho, alcançando 16 milhões de pessoas em 2014 (ibid., p. 131). Em uma população de 51 milhões de pessoas, isso significa que quase um terço dos sul-africanos recebia um benefício financiado pelo Estado. A despesa do governo com os benefícios assistenciais cresceu mais de quatro vezes em valores reais, e passou de menos de 2% para cerca de 3,5% do PIB (SEEKINGS; NATTRASS, p. 136).

A organização administrativa do país no período do *apartheid*, com omissões do governo central na garantia dos direitos sociais e a criação de regiões autônomas (os bantustões), contribuiu para um sistema previdenciário e assistencial altamente fragmentado e que refletia as tensões e desigualdades históricas do país. Após a democratização, em 1992/1994, o principal benefício para famílias, o State Maintenance Grant (SMG)⁹² alcançava em maior proporção famílias brancas (1,4% delas) do que famílias negras (0,2%)⁹³, mesmo estando neste último grupo populacional a maior parcela de pessoas de baixa renda, elegíveis segundo os critérios do programa (LUND, 2008, p. 16-17). A conversão desse benefício à primeira versão do Child Support Grant (CSG), em 1998, deu início a um processo de reforma do sistema assistencial orientado a resultados práticos no combate à pobreza, que se desenvolveria, aos poucos, na primeira década dos anos 2000⁹⁴.

92 Criado em 1930 exclusivamente para famílias brancas, o State Maintenance Grant (SMG) concedia meios de subsistência para mulheres viúvas, solteiras ou separadas de baixa renda. Ainda durante o regime do apartheid, o SMG foi reformado para eliminar restrições quanto a cor, mas na prática os sul-africanos negros continuaram com acesso limitado ao direito, por conta de falhas estruturais de implementação da política (LUND, 2008).

93 Famílias interracialis (5%) e famílias indianas (4%), em proporção de beneficiários dentro do grupo populacional, eram as principais beneficiárias do SMG (ibid., p. 17).

94 Foi passível de muitas críticas a escolha de substituir um benefício de subsistência para um grupo economicamente marginalizado (as mulheres sem companheiro) por um subsídio de complementação de

O primeiro documento nacional em análise⁹⁵ foi lançado em agosto de 1997, com base em relatórios de especialistas comissionados e consultas à sociedade civil organizada na época da transição de regime. Sua principal consequência prática foi iniciar o processo de reorganização administrativa da Assistência Social no país, que culminou, em 2005, com a criação da *South African Social Security Agency* (SASSA). O documento estabelece diretrizes, princípios e recomendações para o campo do desenvolvimento e bem-estar social, com a finalidade de cumprir dispositivos sobre o tema na Constituição e no Programa de Reconstrução e Desenvolvimento, documento programático do Congresso Nacional Africano na primeira eleição à presidência, sob a liderança de Nelson Mandela. Esse livro branco do bem-estar teve um importante papel orientador dos esforços do Estado no início do século XXI, lançando bases conceituais reforçadas ou reformuladas nos documentos posteriores. Por bem-estar social, o governo entende “*um sistema amplo e integrado de serviços sociais, instalações, programas e políticas de seguridade para promover o desenvolvimento, a justiça e os funcionamentos sociais das pessoas*”⁹⁶ (ÁFRICA DO SUL, 1997, p. 9).

A referência a uma política que tem por objetivo promover o bem-estar social (*welfare*) é presente no caso sul-africano como em nenhum dentre os outros estudados. Assim como as instituições de Assistência Social, a força do conceito de *welfare* tem raízes ainda na fundação do Estado Moderno sul-africano, embora seu desenvolvimento tenha sido comprometido pela instituição do *apartheid*. O documento em análise, por isso, propõe a solução de “problemas críticos” herdados do regime anterior, para a construção de um Estado de Bem-Estar efetivo e inclusivo. Dois problemas de fundo particularmente estruturantes são identificados pelo documento: i) a abordagem ultrapassada de muitos serviços de assistência prestados no país – por exemplo, serviços excessivamente segmentados e focados no cuidado, que escapam a uma abordagem holística e empoderadora no tratamento das vulnerabilidades sociais; e ii) uma falta de consenso nacional, já no início do período democrático, sobre o

renda, de menor valor, voltado a todas as crianças até os 7 anos de idade em famílias de baixa renda. Dadas as restrições políticas e orçamentárias, fez-se a opção por, gradualmente, reduzir os vencimentos das 400 mil mulheres e crianças vulneráveis em favor de uma política de maior alcance, que atingisse também os mais pobres, excluídos da Assistência Social até então (LUND, 2008, p. 80-83). Ao longo dos anos 2000, o Child Support Grant (CSG) foi expandido gradualmente até o formato atual, que abrange os filhos de famílias de baixa renda desde o nascimento até os 18 anos de idade (em 2012).

95 White Paper for Social Welfare (ÁFRICA DO SUL, 1997).

96 Texto original: “Social welfare refers to an integrated and comprehensive system of social services, facilities, programmes and social security to promote social development, social justice and the social functioning of people.” (ÁFRICA DO SUL, 1997, p. 9).

papel da política de bem-estar na reconstrução nacional e na estratégia de desenvolvimento (ÁFRICA DO SUL, 1997, p 6-7).

A estratégia de combate à pobreza sul-africana no século XXI busca responder a essas fragilidades com o desenvolvimento de uma **política de bem-estar social visando à garantia de direitos e à integração social (a)**, no contexto de reconstrução de um país fraturado pela discriminação institucional durante muitas décadas. Essa diretriz estratégica responde diretamente aos dois problemas de fundo apontados pelo documento: a afirmação dos direitos socioeconômicos se opõe à abordagem assistencial que se pretende combater, e o propósito da integração social antagoniza com o então dissenso na sociedade sobre o papel das políticas de bem-estar para o desenvolvimento.

O documento de 1997 coloca como objetivo a construção de um Estado de bem-estar social “desenvolvimentista”, capaz de construir as capacidades necessárias ao desenvolvimento nacional, evidenciando a familiaridade dos formuladores de política com os debates conceituais apresentados no capítulo anterior. Entre as funções das políticas de bem-estar estariam a correção de falhas de mercado, o apoio a pessoas vulneráveis durante o seu ciclo de vida e o investimento no capital humano (abordado em seguida), mas também a simples expressão do compromisso do novo regime com os direitos humanos e sociais (ÁFRICA DO SUL, 1997, p. 5). Trata-se de uma perspectiva que ultrapassa a abordagem utilitarista da política social e alcança o campo da cidadania, a fim de assegurar que todo membro da sociedade possa concretizar seus anseios por segurança, dignidade e criatividade, em um ambiente emancipador (“*enabling environment*”) (ibid., e.g. p. 13).

A integração social pretendida pela adoção de um Estado de Bem-Estar também tem dois entendimentos possíveis, segundo o raciocínio do documento. Por um lado, há ênfase no papel integrador da família e, principalmente, das comunidades – reconhecendo-se o fator da desestruturação familiar em fenômenos correlacionados com a pobreza, como a criminalidade e o abuso de substâncias (ibid., p. 57-58), e o potencial das comunidades na estruturação de programas de geração de renda, empoderamento e controle de crises e emergências (ibid., p. 16); por outro lado, destaca-se também o papel do bem-estar e do combate à pobreza no processo de integração sociopolítica nacional. O princípio da igualdade e da não-discriminação é pedra angular do documento, que propõe a construção de um sistema unificado, mas sensível à situação de vulnerabilidade particular de negros, mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência, entre outros grupos.

A palavra angune-bantu *ubuntu*, apresentada como um dos princípios da política de bem-estar social, captura o sentido de ambas as vertentes desta diretriz – a garantia de direitos e a integração social. O livro branco do Bem-Estar Social explica o significado, presente também na enumeração de princípios dos outros documentos analisados:

O princípio do cuidado com o bem-estar alheio será promovido, e o espírito do apoio mútuo, incentivado. A humanidade de cada indivíduo é idealmente expressada por meio de sua relação com os demais (...). Ubuntu significa que as pessoas são pessoas por meio de outras pessoas, e reconhece tanto os direitos quanto as responsabilidades de cada cidadão em promover o bem-estar individual e societário (ÁFRICA DO SUL, 1997, p. 11).⁹⁷

Associada mais diretamente à noção de promoção do bem-estar e ao necessário pacto para a expansão da Assistência Social no país, a perspectiva do *ubuntu* é resgatada também nos documentos sul-africanos posteriores que compõem esta análise. A “institucionalização da solidariedade” – nas diversas esferas do governo, no setor privado e nas comunidades – é vista como essencial à sustentação política e à correta implementação de quaisquer programas com o objetivo de combater a pobreza (ÁFRICA DO SUL, 2008, p. 68-69). Dependem desse espírito de solidariedade e coesão social que o planejamento e a execução de políticas estatais sejam sensíveis ao problema da pobreza, que empresas e associações tomem parte nesse esforço por meio de responsabilidade social e desenvolvimento de parcerias, e que as comunidades trabalhem junto aos órgãos de governo para difundir e fiscalizar as ações do Estado.

Lombard (2011) avalia que a primeira década dos anos 2000 assistiu a um processo positivo de mudança da percepção quanto aos programas sociais na África do Sul: se antes a ação social do Estado era vista como suscetível a corrupções e um desperdício de recursos escassos, mais recentemente o debate público se apropriou de sua função positiva no desenvolvimento do país. Segundo a autora, mais estudos sobre o impacto e os efeitos das políticas sociais na economia do país são importantes, para que o debate sobre o bem-estar social conquiste novos espaços na agenda do desenvolvimento nacional e passe a influenciar também as políticas macroeconômicas. A necessidade de construir um sistema unificado e

97 Texto original: “The principle of caring for each other’s well-being will be promoted, and a spirit of mutual support fostered. Each individual’s humanity is ideally expressed through his or her relationship with others and theirs in turn through a recognition of the individual’s humanity. Ubuntu means that people are people through other people. It also acknowledges both the rights and the responsibilities of every citizen in promoting individual and societal well-being.” (ÁFRICA DO SUL, 1997, p. 11).

confiável de monitoramento de indicadores de bem-estar também é uma preocupação do Estado, a fim de facilitar a mensuração do impacto dos programas sociais e informar políticas futuras (ÁFRICA DO SUL, 1997, e.g., p. 17). Essa perspectiva demonstra já uma preocupação precoce com a eficiência da função “desenvolvimentista” da Assistência Social; uma crítica comum nos anos 2000, até mesmo entre os quadros do CNA, era de que apenas a função protetiva da política de bem-estar seria insuficiente para combater efetivamente a pobreza (SEEKINGS; NATTRASS, 2013, p. 135-136).

Refletindo a preocupação com a condução de uma política de desenvolvimento inclusiva, a segunda característica da estratégia sul-africana ganha força nas publicações do governo já do século XXI. O documento de 1997, que encaminhou a reforma do Estado de Bem-Estar na África do Sul, já reconhece a necessidade de um esforço integrado para o desenvolvimento econômico e social, enunciando a visão de um sistema que “*facilite o desenvolvimento da capacidade e da autossuficiência humana em um ambiente socioeconômico de cuidado e de emancipação*”⁹⁸. A formação de capital humano – em especial por meio da educação, um dos principais determinantes de emprego e renda no país – também está presente já neste primeiro momento. No segundo documento analisado, um documento de trabalho que se propõe a construir uma “estratégia antipobreza” na África do Sul,⁹⁹ conforma-se de forma mais clara e prática a linha estratégica de priorizar **formação de capital humano e geração de oportunidades de trabalho (b)**.

A mudança de foco de um documento para o outro revela preocupações de ordem mais prática no estágio de desenvolvimento sul-africano à época (2008), cerca de dez anos após o fim do *apartheid* e após a movimentação internacional pela aprovação e cumprimento das Metas do Milênio: o objetivo do debate nacional passa da construção de um Estado de Bem-Estar para a erradicação da pobreza, o que sugere a mobilização de uma gama mais ampla de recursos, políticas e incentivos do Estado. Os dois primeiros pilares de ação do Estado são a criação de oportunidades econômicas e a formação de capital humano, sintetizados na diretriz (b) e discutidos a seguir mais a fundo. Outros pilares de ação do Estado também são apresentados, a saber: i) o fortalecimento da rede de Proteção Social que o país vinha construindo, na forma de garantia de uma renda básica; ii) a provisão de serviços básicos e transferências não-financeiras (às vezes tratado como um “salário social”); iii) a

98 Texto original: “a welfare system which facilitates the development of human capacity and selfreliance within a caring and enabling socio-economic environment” (ÁFRICA DO SUL, 1997, p. 9)

99 “Towards an Anti-Poverty Strategy for South Africa: a discussion document” (ÁFRICA DO SUL, 2008).

melhora do cuidado básico de saúde; iv) promoção do acesso a ativos de produção (inclusive terra e capital); v) sustentabilidade ambiental, integrando a conservação e reabilitação de ecossistemas à geração de renda; e vi) boa governança, contemplando a melhora dos sistemas de comunicação e informação e incentivos à participação popular nas decisões sobre programas sociais (ÁFRICA DO SUL, 2008, p. 6-7).

O documento de 2008 reafirma os princípios enunciados em 1997 na concepção de um projeto de Estado de Bem-Estar, mas adiciona outras frentes de ação, em uma estratégia mais complexa e mais afinada ao objetivo de desenvolvimento. A proposta é de reorientar as iniciativas antipobreza de forma a solucionar principalmente o desemprego, por meio da ampliação de oportunidades econômicas e facilitação do acesso a essas oportunidades: *“Todas as nossas estratégias econômicas devem priorizar o crescimento compartilhado, particularmente gerando oportunidades de emprego e autoemprego, suplementadas por uma expansão substancial de programas de trabalhos públicos”* (ÁFRICA DO SUL, 2008, p. 16)¹⁰⁰. O apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar seria uma das frentes específicas a demandar agência do governo, assim como o desenvolvimento de recursos humanos capazes de romper ciclos de pobreza intergeracionais (ibid, p. 18-19).

A priorização da criação de oportunidades econômicas não resultou apenas de um amadurecimento natural da agenda de desenvolvimento do Estado, mas também de uma crescente de participação popular em assuntos públicos nos anos 2000. Especialmente a partir de 2005, governos locais foram alvo de uma série de protestos reivindicando não só a melhora de infraestrutura e serviços públicos, mas também maior participação da sociedade nas empreitadas ensejadas pelo desenvolvimento econômico – questionando, por exemplo parcerias do setor público com empresas e trabalhadores de outras regiões ou contratações feitas pelo governo de maneira pouco transparente (SEEKINGS; NATTRASS, 2015, p. 252-253). Nas ruas e também nas cortes judiciárias do país houve pressão da sociedade civil, questionando o modelo econômico por trás dos projetos de desenvolvimento, e capitaneando assim o debate sobre o papel do setor público na criação (direta e indireta) de postos de trabalho.

Estudo de Leibbrandt et al. (2009) mostrou que o período pós-*apartheid* teve sucesso na redução das desigualdades interraciais na África do Sul, mais assistiu a um aumento geral

100 Texto original: “All our economic strategies must prioritise shared growth, particularly by generating opportunities for employment and self-employment, supplemented by a substantial expansion in public employment schemes.” (ÁFRICA DO SUL, 2008, p. 16).

da desigualdade de renda, válido tanto para o conjunto da sociedade quanto para cada grupo étnico isosladamente. Os autores qualificam essa dinâmica como um processo “desracialização da pobreza e da desigualdade”¹⁰¹. Os altos níveis de desemprego se mantiveram e aumentou a desigualdade na remuneração do trabalho, dadas as condições estruturais da organização da economia e do mercado de trabalho; os salários acompanharam o crescimento econômico do período apenas nos grandes centros urbanos e para os postos de maior qualificação.¹⁰² Ainda que o governo tenha tido sucesso em elevar os níveis médios de renda e escolaridade por meio da política social, o impacto sobre a pobreza continuou limitado pela dificuldade da economia em gerar boas oportunidades de trabalho.

Em paralelo ao aprimoramento do sistema de Proteção Social – que àquela altura distribuía recursos da ordem de R 35 bilhões (US\$ 5,1 bilhões¹⁰³) por ano –, os programas de garantia de emprego se colocam como alternativa para segurança de renda às pessoas em idade ativa. O Expanded Public Works Programme (EPWP), instituído em 2003/2004, ofereceu, em seus primeiros anos, 100 mil oportunidades de trabalho em tempo integral; em 2008, o Estado planejava triplicar a oferta de trabalho no período seguinte e expandir o programa para mais regiões (ÁFRICA DO SUL, 2008, p. 34).

Embora faça a defesa de uma política econômica a serviço da geração de empregos – uma estratégia de crescimento mais pró-pobre –, o documento oferece poucos encaminhamentos práticos nesse sentido, concentrando-se, efetivamente, mais no campo das políticas sociais. São discutidas em consideravelmente maior detalhe, neste momento do debate nacional, as estratégias de formação do capital humano, dedicando-se seções especiais para planejar investimentos nos campos da educação e da saúde (dois dos pilares estratégicos apontados pelo documento).

A educação e o treinamento profissional são vistos como “críticos” na luta contra a pobreza, capazes de fortalecer a democracia e sustentar o crescimento econômico e a redução das desigualdades no longo prazo (ÁFRICA DO SUL, 2008, p. 29). O governo faz investimentos substantivos em infraestrutura e desenvolvimento de pessoal para a área de educação desde o fim do *apartheid*, mas o desempenho insuficiente e a evasão de jovens entre

101 Certamente não foi um processo completo; os níveis de desigualdade interracial caíram, mas continuam mais altos que na maior parte dos países multiétnicos (LEIBBRANDT, 2009, p. 295).

102 Apesar dos investimentos do governo em educação e do efetivo aumento da escolaridade média, demonstrou-se que, para as pessoas que completam até 12 anos de estudo, um ano adicional de escolarização tem pouco impacto nos níveis de emprego e renda (ibid. p. 296-297).

103 Conversão para dólar segundo o câmbio de 2017.

as famílias mais pobres são problemas identificados como novo foco de atenção do Estado. Outra preocupação diz respeito ao fenômeno já discutido da dificuldade em converter incrementos nos primeiros 12 anos de escolaridade em maior renda e empregabilidade. Por isso, o documento mapeia também a necessidade de oferecer treinamento profissional específico fora das escolas regulares, em cursos de curta duração voltados principalmente à população pobre já colocada no mercado de trabalho (“*working poor*”) (ibid., p. 33).

Quanto ao pilar estratégico da saúde, os investimentos nessa área são compreendidos não só como forma de melhorar a qualidade de vida e longevidade da população, mas também de assegurar a estabilidade da força de trabalho e a segurança econômica das famílias mais pobres (ÁFRICA DO SUL, 2008, p. 39). Embora o governo tenha se engajado na expansão da infraestrutura de cuidado primário e na eliminação dos vícios de segregação herdados do *apartheid*, o acesso à saúde é custoso ou até mesmo proibitivo para a população mais pobre; muitas famílias encontram dificuldade para o transporte até as clínicas ou para a comprovação de renda¹⁰⁴ que os eximiria de pagamento pelos serviços de saúde no sistema público. A pandemia de tuberculose associada ao HIV/AIDS também consome recursos e impõe um fardo extra ao sistema de saúde pública (ibid, p. 40).

Uma política econômica, no sentido mais restrito do termo, a serviço da redução da pobreza é melhor desenvolvida no terceiro documento selecionado nesta análise, publicado em 2012, por uma comissão de especialistas comissionados pelo governo; em sua maioria, eram cientistas de diferentes áreas, não ligados diretamente ao governo, que partiu das publicações e debates promovidos pelo governo desde os anos 2000. A introdução do Plano de Desenvolvimento Nacional 2030¹⁰⁵ revela uma perspectiva muito mais integrada a respeito do desenvolvimento econômico e social do país:

Este plano vislumbra uma África do Sul onde todos se sentem livres, ainda que unidos aos outros; onde todos abracem seu potencial completo; um país onde oportunidade é determinada não por nascimento, mas por habilidade, educação e trabalho duro. Concretizar essa sociedade vai requerer uma transformação da economia e esforços focados na construção das capacidades do país. Para eliminar a pobreza e reduzir a desigualdade, a economia precisa crescer mais rápido e em maneiras que beneficiem todos os sul-africanos¹⁰⁶ (ÁFRICA DO SUL, 2012, p. 24).

104 OS beneficiários dos pagamentos da Assistência Social são diretamente encaminhados a atendimento gratuito, mas pesquisas sugerem que pessoas também pobres com dificuldades de comprovar seu nível de renda – trabalhadores informais ou famílias dependentes de terceiros – acabam precisando pagar quando precisam de cuidado médico (ÁFRICA DO SUL, 2008, p. 40).

105 Título original: National Development Plan 2030: Our Future – Make it Work (ÁFRICA DO SUL, 2012).

A agenda 2030 parte da visão de que o desenvolvimento nacional não é linear e progressivo (“*step by step*”), mas depende de uma multiplicidade de fenômenos, em que os progressos em uma área são capazes de afetar positivamente outras áreas, gerando uma espécie de círculo virtuoso (ÁFRICA DO SUL, 2012, p. 25). Trata-se de um documento estratégico de planejamento estatal que aborda ampla gama de temas – inclusive meio ambiente, política externa e combate à criminalidade e à corrupção, por exemplo –, mas que coloca a superação da pobreza como principal desafio do país, no centro dos esforços do Estado (ibid.). Junto às já mencionadas prioridades da criação de empregos e do investimento em capital humano, o planejamento visa ainda a “*construir a capacidade do Estado de desempenhar um papel desenvolvimentista e transformativo*”¹⁰⁷ (ibid., p. 27, 408). Ao “Estado desenvolvimentista”¹⁰⁸ pretendido na África do Sul competiria fomentar a geração de empregos e oportunidades de trabalho; atuar em favor do aumento da renda e da produtividade; e garantir a provisão de um “salário social” adequado, com serviços essenciais disponíveis e de qualidade.

A ideia de um Estado desenvolvimentista remonta ao ideal de uma sociedade democrática e inclusiva que inspirou o Congresso Nacional Africano nos anos 1990 e ganhou ressonância crescente no governo no curso dos anos 2000. O compromisso reiterado com o bem-estar da população, o combate à pobreza e a criação de empregos fez da África do Sul um dos poucos países a colocar-se expressamente o objetivo de construir um Estado desenvolvimentista (EDIGHEJI, 2010).¹⁰⁹ Edigheji (2010) reconhece potencial para que o país cumpra esse desígnio – é um Estado democrático que se beneficia da exploração de recursos naturais valiosos, por exemplo –, mas aponta desafios e importantes falhas de execução a

106 Texto original: “This plan envisions a South Africa where everyone feels free yet bounded to others: where everyone embraces their full potential, a country where opportunity is determined not by birth, but by ability, education and hard work. Realising such a society will require transformation of the economy and focused efforts to build the country’s capabilities. To eliminate poverty and reduce inequality, the economy must grow faster and in ways that benefit all South Africans.” (ÁFRICA DO SUL, 2012, p. 24).

107 Texto original: “to build a state that is capable of playing a developmental and transformative role” (ÁFRICA DO SUL, 2012, e.g. pp. 27, 408).

108 O “Estado desenvolvimentista”, em sentido estrito, é aquele cuja legitimidade política deriva de seu desempenho econômico, conceito criado para explicar sobretudo a experiência das economias do Extremo Oriente no pós-guerra (Japão, Coreia, Taiwan). Na conceitualização mais ampla proposta por Ha Joon-Chang, o Estado desenvolvimentista é o que intervém de maneira estratégica para promover desenvolvimento econômico, favorecendo seletivamente determinados setores considerados estratégicos. Segundo esta definição, também os países escandinavos, Singapura e os Estados Unidos poderiam ser considerados Estados desenvolvimentistas, por exemplo. (CHANG, 2010).

109 Já que países escandinavos e asiáticos tipicamente associados ao conceito nunca se autoproclamaram desenvolvimentistas (EDIGHEJI, 2010, p. 2).

serem superadas. Para que a África do Sul de fato se tornasse um Estado desenvolvimentista, segundo ele, seria necessário que a expansão das capacidades humanas se tornasse um fim em si mesmo, com os objetivos sociais condicionando a política macroeconômica, e não o contrário. Isso envolveria transformar a estrutura econômica para, entre outras coisas, reduzir a dependência do complexo mineral-energético, desconcentrar a propriedade de terras e reverter o curso da desindustrialização por que vem passando o país (ibid, p. 29). Na mesma coletânea de estudos, Fine (2010) vai mais longe: entende que o potencial sul-africano contido no projeto do imediato pós-*apartheid* tem sido desperdiçado pela crescente cooptação do complexo mineral-energético por interesses financeiros e estrangeiros, e com a mobilização do Estado para neutralizar pressões por uma política econômica mais progressista.

O plano de desenvolvimento para 2030 aponta intenções no sentido de superar uma situação de armadilha da renda média, acelerando o crescimento econômico e direcionando os dividendos para a eliminação da pobreza e a redução das desigualdades. O documento estabelece metas ambiciosas: crescer ao menos 5% ao ano, a fim de dobrar o PIB per capita até 2030, e reduzir o nível de desemprego de 25% para 6% da população no mesmo período (ÁFRICA DO SUL, 2012, p. 110). O modelo de crescimento inclusivo pretendido, reconhecidamente, envolve escolhas sensíveis, *trade-offs* e riscos, tanto de ordem interna quanto externa. As linhas gerais da política macroeconômica “desenvolvimentista” descrita no planejamento estratégico preveem uma série de receitas que exigem um equilíbrio delicado: o incentivo às exportações, com ações de prevenção da sobrevalorização cambial; a capacitação progressiva da força de trabalho, aliada também a incentivos para a contratação de trabalhadores jovens pouco qualificados, como solução imediata para o problema do desemprego; uma política fiscal responsável, mas que preserve investimentos e incentive a poupança. O Plano prevê também incentivos a pequenas e médias empresas e a redução dos custos de logística por meio de investimentos infraestruturais, criando um ambiente propício à desconcentração dos mercados e melhora da produtividade (ibid., p. 115-116). Adicionalmente, a elevação do “salário social”, por meio da prestação eficiente de serviços básicos e redução dos custos de vida dos mais pobres, é vista como uma forma de compensar os salários historicamente baixos da economia local.

Entre os grandes problemas estruturais da economia sul-africana identificados pela comissão de estudos que deu origem ao documento estão a concentração da propriedade e controle dos meios de produção, que remonta ao período colonial e ao *apartheid*; e as

disparidades infraestruturais entre as regiões (inclusive entre áreas rurais e urbanas), onde há ilhas de prosperidade e bolsões de pobreza. Esses dois desafios a serem superados nos levam à discussão de um terceiro aspecto estratégico que pode ser observado nas ações de combate à pobreza na África do Sul: um direcionamento explícito e detalhado para **promover o acesso** de pessoas e regiões destituídas **a ativos infraestruturais (*assets*) (c)**.

Essa preocupação aparece já no documento de trabalho de 2008, que apresenta três naturezas de “ativos” considerados essenciais para a segurança socioeconômica dos indivíduos: habitação, terras e infraestrutura urbana e comunitária. A enorme diferença no acesso dos sul-africanos a esses ativos reforça tanto as desigualdades de oportunidades quanto o baixo crescimento da economia nacional (ÁFRICA DO SUL, 2008, p. 24). A segurança proporcionada por esses fatores elevaria o potencial de engajamento econômico da população, permitindo maiores investimentos em educação, negócios e atividades comunitárias e cidadãs, por exemplo.

Embora o governo nacional implemente políticas para melhorar o acesso a cada um dos ativos essenciais nomeados, faz-se necessário garantir que esses ativos de fato se convertam em melhorias dos meios de subsistência (“*livelihoods*”) dos mais pobres. Algumas das medidas sugeridas para isso são: assistência técnica e logística a famílias assentadas pela reforma agrária; aumentar a oferta de moradia próxima dos centros econômicos nos programas de habitação popular; e melhorar a cobertura de serviços (saneamento, irrigação, policiamento) e espaços (centros comerciais e culturais, oficinas públicas) disponíveis às comunidades mais pobres (ÁFRICA DO SUL, 2008, pp 41-42).

A questão do desenvolvimento regional é fulcral para a viabilização do acesso a ativos infraestruturais. Também fortemente influenciada pela segregação imposta pelo regime do *apartheid*, a configuração espacial da economia sul-africana é bastante desequilibrada: o dinamismo das grandes cidades contrasta com a baixa produtividade das áreas rurais mais remotas, e as ilhas de prosperidade das metrópoles também se contrapõem às periferias, identificadas com os antigos bairros reservados à moradia dos não-brancos na maior parte do século XX (“*townships*”). Na virada do século, um estudo encomendado pelo governo nacional delimitou 45 unidades territoriais que mereciam atenção e investimentos especiais do governo a fim de aumentar sua participação na economia nacional (a maior parte subregiões das províncias de Kwazulu Natal e Eastern Cape, mas também áreas de Limpopo, North West

e Mpumalanga).¹¹⁰ Cerca de 15% da população sul-africana vivia em “regiões especialmente problemáticas”, com 2% da renda nacional (HARMSE, 2009, p. 61). Esse estudo embasou a criação posterior de 18 “nós rurais” e 8 “nós urbanos”¹¹¹ para acompanhamento e implementação de políticas especiais de desenvolvimento acelerado, incluindo preferência na alocação de verbas nacionais para investimento em infraestrutura.

Uma avaliação conduzida dez anos depois, comparando os resultados dos censos de 2001 e 2011 no país, demonstrou que a evolução dos nós urbanos e rurais foi parecida com a do restante do país, permanecendo significativo o hiato de desenvolvimento entre as áreas priorizadas e as não-priorizadas (STATS SA, 2014, pp. 22, 25). O estudo também apontou que a questão da infraestrutura é um determinante da qualidade de vida particularmente nos nós de desenvolvimento rural, onde a falta de acesso a infraestrutura e serviços básicos contribui mais para a situação de pobreza que o fator do desemprego (ibid, p. 21). Por esse motivo, avançar na prestação de serviços como distribuição de água potável, saneamento e energia elétrica nas regiões mais pobres do país é um dos pilares de sustentação da estratégia de combate à pobreza (ÁFRICA DO SUL, 2008, p. 35-38).

O documento de trabalho de 2008 apresenta uma discussão já madura sobre a necessidade de acesso a recursos infraestruturais para famílias e comunidades, como redes de água tratada, saneamento e outros bens de natureza pública. A dimensão do acesso das famílias a recursos e meios de produção apresenta-se de forma mais detalhada na Agenda 2030, que defende a mudança de padrões de propriedade e controle como parte importante da transição para uma economia mais inclusiva (ÁFRICA DO SUL, 2012, p. 41-42). Os instrumentos para isso envolveriam não apenas mudanças regulatórias e ampliação da concorrência em setores monopolizados, mas também o incentivo à maior participação dos trabalhadores nas decisões das empresas e o apoio a pequenos negócios, especialmente aqueles liderados por pessoas negras e por mulheres.

110 Para essa proposta de divisão geoestratégica, foram analisados 16 indicadores socioeconômicos e demográficos de 294 unidades espaciais (entre regiões metropolitanas, distritos e municipalidades), incluindo nível de renda, emprego, acesso a educação, água e eletricidade. (HARMSE, 2009, p. 61).

111 A ideia dos “nós presidenciais”, que mereceriam investimento dedicado do governo central, surgiu com o *Integrated Sustainable Rural Development Programme* e o *Urban Renovation Programme* (URP), ambos lançados em 2001. A delimitação dos nós rurais e urbanos mudou ao longo do tempo (passou-se de 21 para 26 áreas selecionadas), e hoje existem áreas especiais em todas as províncias, exceto na de North West (STATS SA, 2014, pp. 8-9). Os nós continuam sendo uma referência para a política de desenvolvimento regional na África do Sul, mas são bem menos referenciados nos documentos que tratam especificamente do combate à pobreza.

Iniciativas para a desconcentração econômica e promoção do acesso aos meios de produção já haviam sido adotadas pelo governo, mas foram, reconhecidamente, pouco eficazes. Uma meta estabelecida pelo governo em 1994 esperava redistribuir 30% da terra agricultável em cinco anos, mas, em 2011 apenas 4,1% já havia sido destinada à reforma agrária, na maior parte áreas de propriedade estatal (ÁFRICA DO SUL, 2012, p. 140). Os resultados na democratização da propriedade e direção de empresas também foram limitados, com pouco impacto na frente de promoção do crescimento de pequenos negócios (ibid, pp. 139, 468). A iniciativa *Black Economic Empowerment* (BEE) – anunciada em 2001 para elevar a participação de pessoas negras na construção do PIB nacional, no bojo da estratégia de desracialização da sociedade empreendida pelo CNA – teve sucesso em promover lideranças negras e influenciar a política de pessoal das grandes corporações no país (especialmente nas áreas de mineração, energia e finanças), mas falhou em efetivamente promover e acelerar o crescimento de pequenos negócios liderados por pessoas negras; para muitos críticos, a ação do governo por meio desse programa foi mais eficiente em criar uma elite econômica não-branca, que em efetivamente combater a pobreza (SOUTHALL, 2007). Reformulada a partir de 2007, a iniciativa passou a ser tratada pela sigla BBEE (*Broad-Based Black Economic Empowerment*), apostando em novas linhas de ação, como o incentivo a empreendimentos coletivos (cooperativas, gestão compartilhada de empresas), facilitação de crédito para empresas de pessoas negras e investimento em recursos humanos e educação para liderança e empreendedorismo (SOUTH AFRICA, 2012, p. 466).

O contexto do fim do *apartheid* trouxe ainda uma consequência, de natureza procedimental, que permanece na estratégia de desenvolvimento sul-africana no século XXI. A necessidade de **construção de um “consenso nacional” acerca das políticas a serem adotadas (d)** pervade os documentos sul-africanos que orientam o combate à pobreza, sugerindo um esforço do Estado em promover o debate público e encaminhar soluções que tenham sustentabilidade sociopolítica. A construção de um consenso nacional acerca da política de bem-estar e seu potencial para o projeto de reconstrução nacional foi colocada como prioridade no documento que orientou a reforma da Proteção Social no país, ainda em 1997 (ÁFRICA DO SUL, 1997, pp. 7-27). Na Agenda 2030, o documento mais recente dentre os analisados, a palavra “consenso” aparece 23 vezes, chamando a sociedade a debater temas diversos, como a aceleração do crescimento econômico, a melhora da qualidade da educação e a promoção de reformas urbanas.

Segundo o documento, a visão do futuro deve ser “inspiradora, mas também factível”, e por isso precisaria emergir de um processo de construção de entendimentos e objetivos comuns (ÁFRICA DO SUL, 2012, p. 276). Na prática, o interesse do governo na construção de consensos é que os *stakeholders* se apropriem de fato das soluções adotadas pelo Estado: trata-se de garantir que o interesse nacional de longo prazo esteja no campo de visão de diferentes grupos sociais e seja capaz de inibir pressões por objetivos setoriais de curto prazo (ÁFRICA DO SUL, 2012, pp. 54, 59).

Alguns analistas da construção do Estado sul-africano identificam nessa preocupação uma dimensão importante de participação cívica, que possibilita um processo de “desenvolvimento de políticas sob o olhar público” (ALAM et al., 2016, p. 34). Segundo Alam et al. (2016), a conformação de um consenso nacional precedeu a condução de uma série de reformas do Estado após o fim do *apartheid* e foi determinante a implementação, com sucesso, de políticas públicas relevantes no país. Em casos em que a construção de consenso social sobre o tratamento do problema foi mais demorada, também foi mais morosa a formulação de políticas públicas efetivas – como a decisão de expandir o tratamento de HIV/AIDS com antirretrovirais (OSEWE; PILLAY, 2016, pp. 107-110)¹¹².

A determinação de atingir um consenso nacional sobre os planos de ação do governo certamente adiciona uma etapa extra ao processo de formulação de políticas públicas, tornando-o mais complexo e lento, mas é um fator contribuindo para a perenidade e a eficácia da estratégia de combate à pobreza. Além de aproximar grupos sociais em um país institucionalmente dividido por muitas décadas, o consenso também contribui para uma resposta integrada ao problema da pobreza, de modo que diferentes agências estatais e níveis de governo executem políticas harmônicas e complementares (ÁFRICA DO SUL, 2008, p. 15). Esse ponto é apresentado de forma particularmente crítica pela Agenda 2030, por exemplo, que cobra melhor planejamento de políticas intersetoriais na área da saúde (ÁFRICA DO SUL, 2012, p. 348) e da educação (ibid. p. 313).

112 OSEWE e PILLAY (2016) dividem em três fases o processo que levou a África do Sul a implementar o que atualmente é o maior serviço público do mundo de provisão de medicamentos antirretrovirais (coquetéis para o HIV): i) um período inicial, até 2002, em que órgãos do governo questionavam a caracterização de uma epidemia, a sustentabilidade financeira e até a eficácia do tratamento; ii) um período intermediário, de 2002 a 2009, em que decisões na Justiça sensibilizaram o poder público para a necessidade da aquisição e distribuição dos medicamentos na rede de saúde de alta complexidade; e iii) um avanço mais rápido e decisivo a partir de 2009, com a adoção do protocolo internacional para tratamento da doença um esforço efetivo para descentralizar a distribuição dos antirretrovirais. O custo da demora do governo nacional em adotar uma estratégia efetiva é estimado em 330 mil mortes prematuras, apenas entre 2000 e 2005 (p. 7).

As políticas nas áreas de segurança de renda e educação adotadas entre 2000 e 2015, pela África do Sul e pelos demais países estudados, são o objeto do próximo capítulo.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS EM PERSPECTIVA

Este capítulo dedica-se a um segundo nível da análise do combate à pobreza praticado pelos governos nacionais de China, Índia, Brasil e África do Sul: o da materialidade das políticas públicas.

A experiência internacional é uma fonte de ideias na formulação de políticas públicas; medidas de sucesso e decisões acertadas frequentemente tornam-se referência e inspiram ações em outros países. O exercício de colocar em perspectiva as políticas de combate à pobreza, em suas linhas gerais, permite identificar tendências comuns e também serve ao propósito de pensar novos caminhos em cada estratégia nacional.

Um exemplo de convergência das experiências nacionais em matéria de políticas públicas é a crescente importância de mecanismos de cadastramento do público-alvo e coordenação de diferentes agências e níveis de governo. No Brasil, o Cadastro Único de Programas Sociais cumpre a função de instrumento de focalização de políticas sociais, mantendo um registro das pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza definida nacionalmente (renda familiar per capita de meio salário mínimo por mês), acessível a gestores públicos federais, estaduais e municipais (e.g. BICHIR, 2011, p. 105). Nos documentos estratégicos da África do Sul, está presente a determinação de ampliar o uso das tecnologias de informação para unificação do cadastro de beneficiários de políticas sociais, recorrendo à digitalização de registros municipais (ÁFRICA DO SUL, 2008, p. 50); na Índia, o governo lançou o Programa Aadhar de Identificação Única, também a fim de facilitar o acesso a serviços e repasses públicos (ÍNDIA, 2011, p. 138-139); na China, o sistema *Hukou*, empregado desde o período maoísta como forma de controle de migrações, vem sendo reformulado no sentido de empoderar os governos locais para a formulação e implementação de políticas e, ainda que lentamente, minimizar as diferenças na prestação de serviços públicos nas áreas urbanas e rurais (CHAN; BUCKINGHAM, 2008).

A partir dos documentos estratégicos analisados no terceiro capítulo, buscou-se fazer um mapeamento das políticas públicas implementadas no período em estudo (2000-2015) que se apresentam como tendo por finalidade precípua o alívio ou erradicação da pobreza, atinentes a duas áreas temáticas: segurança de renda e acesso à educação.

A literatura sobre políticas sociais nesses países, em publicações nacionais e internacionais, é em geral robusta e está na base da discussão deste capítulo. O objetivo desta etapa do estudo não é inovar no debate sobre eficácia e resultados de cada política pública, mas: i) avaliar se e como elas atendem às diretrizes estratégicas de cada país, discutidas no capítulo anterior; e ii) evidenciar as semelhanças e diferenças no desenho de cada solução nacional adotada para o tratamento da pobreza multidimensional, levando-se em consideração os contextos nacionais, em uma perspectiva comparada.

4.1. POLÍTICAS DE SEGURANÇA DE RENDA

As políticas focalizadas de segurança de renda respondem à já discutida insuficiência dos sistemas de seguridade social tradicionais, que amenizam choques econômicos e mudanças naturais do ciclo de vida em economias baseadas no mercado interno e no emprego formal. No contexto econômico atual, de um mercado global alimentado à base de trabalho informal e por contrato, os sistemas contributivos deixam descoberta uma grande proporção de trabalhadores. Aqueles de menor renda, mais vulneráveis a choques econômicos, concentram-se nos países em desenvolvimento e inflam as estatísticas globais sobre pobreza crônica e transiente nos períodos de crise.

Standing (2010) defende a adoção de uma renda básica universal como saída regulatória para um mercado de trabalho extremamente volátil e dependente da demanda global. Segundo ele, assim como a legislação trabalhista e previdenciária pôde garantir segurança e algum grau de igualdade no pós-crise dos anos 1929-32, as políticas sociais do século XXI deveriam também enfrentar a incerteza crônica que atingiu seu ápice após a crise de 2008/2009. Sua tese se desenvolve a partir da análise dos sucessos e fraquezas dos modernos programas de transferência ou acesso à renda que, com diferentes critérios de focalização e seletividade¹¹³, estabeleceram a redução da pobreza como pilar de sua estratégia de desenvolvimento.

113 Para Standing (2010, p. 64): a focalização corresponde ao direcionamento de benefícios incondicionalmente para os mais pobres, e a seletividade reserva o benefícios a grupos necessitados e merecedores (exemplo: famílias com crianças ou idosos). A maior parte da literatura trata os dois mecanismos como tipos diferentes de focalização.

Todos os programas de segurança de renda analisados adotam algum tipo de focalização, de modo a direcionar recursos aos mais pobres – escolha compreensível, em um contexto de desigualdade de renda significativo nos países estudados. Os programas estudados nesta seção encontram-se classificados na **Tabela 7**. Adicionalmente, no final da seção, é realizada uma breve análise do conjunto das políticas de trabalhos públicos na China, que não estão agregadas em um marco específico como em outros países.

Tabela 7 - Programas de Segurança de Renda analisados: informações Principais

País	Política pública	Descrição	Alcance	Orçamento anual	Observações e fontes consultadas
China	Minimum Livelihood Grant (Di Bao)	<p>Transferência de renda incondicional para pessoas em situação de pobreza.</p> <p>Elegibilidade^{A C}: linhas de elegibilidade fixadas pelas municipalidades. Em média, em 2012: renda mensal de 330 <i>yuan</i> (US\$ 50) em zonas urbanas e 172 <i>yuan</i> (US\$ 27) em zonas rurais.</p> <p>Valores^{A C}: definidos localmente pelas municipalidades. Em média, em 2012: benefícios por família de 239 <i>yuan</i> (US\$ 37,8) mensais em zonas urbanas; e 104 <i>yuan</i> (US\$ 16,4) mensais em zonas rurais.</p>	<p>Em 2015: 66,1 milhões de beneficiários (49 milhões em áreas rurais e 17,1 mi em áreas urbanas)^B</p>	<p>Em 2014: RMB 153,9 bilhões / cerca de USD 24,98 bilhões (RMB 84,4 bilhões em áreas rurais e RMB 69,5 bilhões em áreas urbanas)^{B D}</p>	<p>Ano de referência: 2012 a 2015</p> <p>^A UMAPATHI et al., 2013</p> <p>^B UNDP CHINA, 2017</p> <p>^C Valores convertidos segundo a paridade de poder de compra de 2012</p> <p>^D Valores convertidos para USD segundo a taxa de câmbio média de 2014</p>

(continua na próxima página)

(continuação)

País	Política pública	Descrição	Alcance	Orçamento anual	Observações e fontes consultadas
Índia	Indira Gandhi National Old Age Pension Scheme (IGNOAPS)	<p>Pensão para cidadãos com 60 anos ou mais vivendo abaixo da linha nacional de pobreza para área urbana/rural,</p> <p>Valores^{A,C}: Rs 200 mensais (US\$ 11,7) pagos pelo governo nacional; os governos estaduais complementam a pensão (na prática, valores finais variam entre Rs 200 e Rs 1000 por mês, a depender do Estado). O benefício principal sobe para Rs 500 (US\$ 29,4) para idosos com 80 anos ou mais</p>	22,3 milhões de beneficiários ^B	Ano fiscal de 2013/2014: Rs 84,47 bilhões / US\$ 1,44 bilhão , em fundos do governo central para todos os benefícios da NSAP ^{B,D}	<p>Ano fiscal de referência: 2013/2014</p> <p>^A NSAP 2014</p> <p>^B data.gov.in</p> <p>^C Valores convertidos segundo a paridade de poder de compra de 2014</p> <p>^D Valores convertidos para USD segundo a taxa de câmbio média de 2013</p>
	Indira Gandhi National Widows Pension Scheme (IGNWPS)	<p>Pensão para mulheres viúvas que tenham entre 40 e 59 anos e comprovem viver com renda inferior à da linha nacional de pobreza.^A</p> <p>Elegibilidade: comprovação de renda abaixo da linha nacional de pobreza (Rs 32/dia em áreas rurais e Rs 47/dia em áreas urbanas, em 2014)</p> <p>Valores^{A,C}: Rs 300 mensais (US\$ 17,6) pagos pelo governo nacional; os governos estaduais complementam a pensão (na prática, valores finais variam entre Rs 200 e Rs 1000 por mês, a depender do Estado).</p>	6,1 milhões de beneficiárias ^B		<p>Ano fiscal de referência: 2013/2014</p> <p>^A MRD, 2014</p> <p>^B data.gov.in</p> <p>^C Valores convertidos segundo a paridade de poder de compra de 2014 (OCDE Data)</p> <p>^D Valores convertidos para USD segundo a taxa de câmbio média de 2013</p>
	Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme (MGNREGS)	<p>Garantia de 100 dias por ano de trabalho remunerado pelo salário mínimo para cada família residente na zona rural – qualquer membro da família maior de 18 anos pode se apresentar para o trabalho.</p> <p>No ano fiscal de 2013/2014, o salário médio por dia de trabalho foi de Rs 120 (US\$ 7 /dia)^{A,B}</p>	47,9 milhões de famílias ^A	Rs 386,7 bilhões / US\$ 6,22 bilhões ^{A,C}	<p>Ano fiscal de referência: 2013-2014</p> <p>^A INDIA, 2015, p. 250-251</p> <p>^B Valores convertidos segundo a paridade de poder de compra de 2014 (OCDE Data)</p> <p>^C Valores convertidos para USD segundo a taxa de câmbio média de 2014</p>

(continua na próxima página)

(continuação)

País	Política pública	Descrição	Alcance	Orçamento anual	Observações e fontes consultadas
Brasil	Bolsa Família	<p>Programa de transferência de renda com condicionalidades (frequência escolar e acompanhamento médico de gestantes e nutrizes) e coordenação com outros programas sociais</p> <p>Elegibilidade^A: famílias com renda per capita inferior a R\$ 77 (US\$ 23) (para o benefício básico + benefício variável) e R\$ 154 (US\$ 46) (para o benefício variável)</p> <p>Valores^A: Benefício Básico: R\$ 77 (US\$ 23) Benefício Variável: R\$ 35 (US\$ 10,5) (por criança até 15 anos) ou R\$ 42 (US\$ 12,6) (por jovem de 16 ou 17 anos) Benefício para Superação da Extrema Pobreza: o suficiente para a renda familiar totalizar R\$ 77 (US\$23) mensais per capita</p> <p>Benefício médio por família^{B,C}: R\$ 167,9 // cerca de US\$ 50 mensais (PPP)</p>	<p>14 milhões de famílias^A ^B (cerca de 56 milhões de pessoas)</p>	<p>R\$ 27,1 bilhões / US\$ 10,28 bilhões^B</p>	<p>Ano de referência: 2014 / 2015.</p> <p>^A BRASIL, 2015b.</p> <p>^B PORTAL BRASIL, 2015</p> <p>^C Valores convertidos segundo a paridade de poder de compra de 2015 (OCDE Data).</p> <p>^C Informação referente a 2015. Valor convertidos segundo o câmbio médio do ano</p>
	Benefício de Prestação Continuada (BPC)	<p>Pensão social para idosos (com mais de 65 anos) e pessoas com deficiência incapacitadas para ao trabalho.</p> <p>Elegibilidade^{A,C}: idosos e pessoas com deficiência que comprovem viver com renda familiar per capita inferior a 1/4 do salário mínimo nacional – R\$ 197 (US\$ 105) mensais</p> <p>Valores ^{A,C}: um salário mínimo nacional mensal; em 2015, R\$ 788 (US\$ 423,8)</p>	<p>4,2 milhões de pessoas (1,92 milhões de idosos; 2,35 milhões de pessoas com deficiência)^A</p>	<p>R\$ 39,64 bilhões / US\$ 15,04 bilhões^{A,C}</p>	<p>Ano de referência: 2015</p> <p>^A MDS, 2016</p> <p>^B Valores convertidos segundo a paridade de poder de compra de 2015 (OCDE Data)</p> <p>^C Valores convertidos segundo o câmbio médio de 2015</p>

(continua na próxima página)

(continuação)

País	Política pública	Descrição	Alcance	Orçamento anual	Observações e fontes consultadas
África do Sul	Old Age Grant	<p>Pensão para cidadãos ou residentes com 60 anos ou mais, que atendam aos seguintes requisitos^{A,C}:</p> <ul style="list-style-type: none"> - posse de bens no valor total máximo de R 990.000 (pessoa) ou R 1.980.000 (casal) (cerca de US\$ 168 mil/pessoa). - renda anual de no máximo R\$ 69 000 (pessoa) ou R\$ 138 000 (casal) (o equivalente a renda mensal de cerca de US\$ 980 por pessoa) <p>Pensões de R 1500 (US\$ 255) mensais; o valor sobe para R 1520 após os 70 anos</p>	3,19 milhões de pessoas ^{B,D}	R 53,13 bilhões / US\$ 4,18 bilhões ^{B,D}	<p>^A SASSA, 2017</p> <p>^B SASSA, 2016</p> <p>^C Informações referentes a abril de 2016. Valores convertidos segundo a paridade de poder de compra de 2016 (OCDE Data).</p> <p>^D Informação referente a 2015. Valor convertidos segundo o câmbio médio do ano</p>
	Child Support Grant	<p>Benefício pago ao cuidador(a) principal de criança ou adolescente até 18 anos, que tenha renda anual inferior a R 42 000 (pessoa) ou R 84 000 (casal) (renda mensal pessoal de cerca de US\$ 597)^{A,C}</p> <p>Benefício mensal de R 350 (cerca de US\$ 60) por criança</p> <p>Crianças de 7 a 18 anos devem comprovar frequência escolar.</p>	11,97 milhões de crianças ^{B,D}	R 47,3 bilhões / US\$ 3,72 bilhões ^{B,D}	<p>^A SASSA, 2017</p> <p>^B SASSA, 2016</p> <p>^C Informações referentes a abril de 2016. Valores convertidos segundo a paridade de poder de compra de 2016 (OCDE Data).</p> <p>^D Informação referente a 2015. Valor convertidos segundo o câmbio médio do ano</p>
	Expanded Public Work Programmes (EPWP)	<p>Oferta de trabalho temporário a pessoas desempregadas, de acordo com a demanda do município/região, em atividades que sirvam ao bem público ou comunitário.</p> <p>A remuneração varia conforme a natureza do trabalho e a região, respeitando o salário mínimo nacional (R 88 / cerca de US\$ 14 por dia de trabalho em 2018)</p>	1,1 milhão de oportunidades de trabalho em 2014 ^{B,D}	R 1,9 bilhão / US\$ 175 milhões ^{B,D}	<p>Ano de referência: 2014</p> <p>^A www.epwp.gov.za</p> <p>^B ÁFRICA DO SUL, 2015</p> <p>^C Convertido em dólares segundo a paridade de poder de compra de 2018 (OCDE Data).</p> <p>^D Informação referente a 2014. Valor convertidos segundo o câmbio médio do ano</p>

Elaboração própria.

4.1.1 Garantia de renda mínima

Tanto o chinês *Minimum Livelihood Guarantee Scheme* (conhecido e tratado aqui como *Di Bao*) quanto o brasileiro Bolsa Família, embora não sejam programas universais, aproximam-se do conceito de garantia de renda mínima defendido por Standing e outros teóricos do bem-estar no mundo contemporâneo. No espectro dos programas de transferência de renda nos países estudados, tratam-se dos dois programas que adotam os critérios mais flexíveis para a concessão de benefícios regulares em dinheiro, com o propósito de elevar a renda mensal das famílias acima de certa linha de pobreza. A linha de pobreza muito modesta e o valor relativamente baixo dos benefícios oferecidos por esses programas também são características que os afastam das propostas mais progressistas de adoção de uma renda mínima universal.

Em uma dinâmica comum a muitos programas sociais da **China**, o **Di Bao (DB)** partiu da experiência de sucesso de governos locais¹¹⁴ e passou a ser replicado nacionalmente por determinação do governo central apenas nas áreas urbanas, em 1999. Inicialmente, o DB foi uma resposta ao crescimento de um segmento da sociedade conhecido por “novos pobres”, concentrado sobretudo nas cidades, que ficavam excluídos dos tradicionais programas de garantia de emprego no campo e do seguro social ligado ao emprego (RAVALLION, 2007, p. 10) – fenômeno muito associado às migrações internas de trabalhadores registrados como moradores da zona rural. O programa começou como uma garantia de renda mínima para pessoas vivendo nas áreas urbanas e escalonou rapidamente: em 2003 já atendia 22 milhões de pessoas, ou 6% dos chineses vivendo nas cidades, tornando-se um dos maiores programas de transferência de renda do mundo (CHEN et al, 2006, p. 02-03).

Experiências semelhantes ao DB urbano expandiram-se por iniciativas de governos locais também nas áreas rurais e, em 2009, o governo nacional estendeu a regulamentação do *Di Bao* a todo o país. No primeiro ano de implementação, 35 milhões de moradores da zona rural, em todas as províncias, recebiam o DB (GUSTAFFSON; QUHENG, 2011, p. 28). Assim como ocorreu no meio urbano, a introdução da garantia de renda mínima no campo também acompanhou a mudança do perfil da pobreza rural, que se tornou-se mais dispersa geograficamente e mais transiente (menos crônica), conforme foram se desenvolvendo as políticas de incentivo a migrações e desenvolvimento regional promovidas pelo Estado (GOLAN et al., 2017, p. 316). O atual do desenho do *Di Bao*, como transferência de renda

114 A garantia de renda mínima adotada pela administração de Shanghai, em 1993, é citada frequentemente como marco de lançamento do Di Bao.

incondicional focalizada, é visto como adequado para o esforço de redução da pobreza tanto em áreas urbanas como rurais; mas o DB também pode ser considerado o predecessor de um sistema universal de renda mínima, capaz de garantir segurança econômica às famílias em um contexto de automação crescente, relações de trabalho menos estáveis e possível desaceleração do crescimento chinês (UNDP CHINA, 2017, p. 25-26)¹¹⁵.

A gestão do *Di Bao* é fortemente descentralizada, ficando a critério das municipalidades a definição da linha de elegibilidade, o valor final dos repasses e os detalhes da implementação. O governo central cofinancia os benefícios e fixa as linhas gerais do programa – requer, por exemplo, que o benefício final cubra as “necessidades básicas” nos preços locais, porém respeitando as restrições orçamentárias dos governos (RAVALLION, 2007, p. 11). Na prática, esse sistema de gestão descentralizada contribui para avaliações de impacto muito desiguais do programa de segurança de renda. Em uma análise dos impactos do *Di Bao* em áreas urbanas, Chen et al. (2006, pp. 26) constataram que o programa cobria efetivamente cerca de metade da população elegível apenas, atingindo melhor os cronicamente pobres e deixando descoberta parte significativa da população cuja renda oscila próximo das linhas de pobreza ao longo do ano. A pesquisa de Golan et al. (2017) com dados sobre o consumo de famílias da zona rural, aponta que o programa melhorou significativamente a renda dos beneficiários, mas, como efeito agregado, teve sucesso muito limitado em reduzir tanto a incidência quanto a profundidade da pobreza; para os autores, problemas de focalização e dificuldades de implementação prejudicaram a performance do programa.

Tanto as linhas de elegibilidade quanto o valor dos benefícios oferecidos aumentaram, na média, desde a implementação do programa em escala nacional (UMAPATHI et al., 2013, p. 28). Em 2012, a linha de elegibilidade média era de famílias com renda *per capita* de até 330 *yuan* (cerca de US\$ 50¹¹⁶) mensais, em áreas urbanas, e 172 *yuan* (US\$ 27)

115 Para Golan et al. (2017, p. 316), a opção nacional por esse modelo pode sinalizar um desejo de descolar-se dos programas de transferência de renda condicionada mais comuns no mundo em desenvolvimento, e aproximar-se da renda mínima universal, mais típica de países europeus. Projetos-piloto de renda básica universal já foram implementados na região administrativa de Macau e no subdistrito de Huaidi; seu impacto está ainda sob avaliação (UNDP CHINA, pp 30-31). Distritos indianos também já conduziram experimentos com a garantia de renda universal (ibid.).

116 Como regra geral, neste capítulo, os valores referentes a valor de benefícios e linhas de elegibilidade foram convertidos segundo a paridade de poder de compra do ano correspondente (OCDE Data); os valores agregados, como o custo anual dos programas, foram convertidos segundo a taxa de câmbio média do ano indicado.

em áreas rurais; os valores médios do benefício repassado a cada família totalizavam 239 *yuan* (cerca de US\$ 38) mensais para residentes urbanos, e 104 *yuan* (US\$ 16) para residentes rurais (ibid, p. 29). Em 2011, o Ministério dos Assuntos Cívicos, responsável pela coordenação nacional do Minimum Livelihood Guarantee Scheme, deu início a um processo de convergência na forma de cálculo das linhas de elegibilidade e benefícios do *Di Bao*, a fim de corrigir disparidades regionais e melhorar a eficácia geral do programa. Uma das distorções a serem corrigidas é a que envolve o problema dos migrantes informais, pessoas que vivem em cidades mas têm permissão de residência (*hukou*) das zonas rurais e não são elegíveis ao programa segundo o critério aplicável aos centros urbanos (GUSTAFFSON; QUHENG, 2011, p. 28).

Criado por medida do executivo em 2003 e institucionalizado como lei federal em 2004, o **Bolsa Família** foi fruto de uma bem-sucedida reforma administrativa que uniu programas sociais preexistentes no **Brasil**, conferindo maior clareza às regras de acesso e permanência, reduzindo custos administrativos e melhorando a eficiência no uso dos recursos (LINDERT et al., 2007, p. 14). Tudo isso permitiu que o programa crescesse e atingisse seu público-alvo mais rapidamente que o esperado. Em 2015, o Bolsa Família alcançava aproximadamente 14 milhões de famílias (56 milhões de pessoas), a um custo anual de R\$ 27,1 bilhões (US\$ 10,2 bilhões) (PORTAL BRASIL, 2015). Eram elegíveis ao programa famílias com renda mensal *per capita* inferior a R\$ 154 (aproximadamente US\$ 46), fazendo jus a um benefício básico e um variável, de acordo com o número de crianças e adolescentes no domicílio; o valor mensal médio pago às famílias em 2015 era de R\$ 167,95 (cerca de US\$ 50) (BRASIL, 2015b). As famílias beneficiárias se comprometem com o cumprimento de condicionalidades nas áreas de saúde (acompanhamento pré-natal das gestantes e vacinação de crianças menores de 7 anos de acordo com o calendário nacional) e educação (matrícula regular e frequência escolar mínima de 85%, para crianças de 06 a 15 anos, e de 75%, para adolescentes de 16 e 17 anos)¹¹⁷.

A teoria das capacidades, que enxerga a superação da pobreza como o resgate dos múltiplos funcionamentos humanos aliado à oferta de oportunidades, dialoga com a proposta do Bolsa Família. A estrutura tripartite inicial do programa – que envolve a transferência de renda, o acompanhamento das condicionalidades e a interação com outras políticas sociais –

¹¹⁷ O descumprimento das condicionalidades não acarreta o desligamento imediato do programa; antes do cancelamento, a família é notificada e avaliada pelos serviços locais de Assistência Social, que podem recomendar medidas adicionais de apoio (BRASIL, 2015b, p. 11).

sugere que a garantia de renda não é um fim em si mesmo, mas uma condição para o propósito de superação da pobreza.

O Bolsa Família é um programa social bastante estudado. Revisando diversos trabalhos independentes, Sánchez-Ancochea e Mattei (2011) identificaram que, a despeito de diferenças metodológicas, estudos apontam para o impacto significativo do programa tanto em indicadores de pobreza quanto na desigualdade de renda no país, ao menos no curto prazo – os impactos de longo prazo dependeriam da observação de períodos mais dilatados e também de outros indicadores, para além da renda. Efeitos positivos do Bolsa Família também foram identificados em outras frentes. Para citar algumas: Neri, Vaz e Souza (2013) compararam o Bolsa Família com outras transferências sociais brasileiras, e constataram que a renda proveniente do Bolsa Família é a que gera, proporcionalmente, maior efeito multiplicador na economia; De Brauw et al. (2015) reúne evidências de que crianças beneficiárias do Bolsa Família vão melhor em frequência e desempenho escolar, embora este impacto seja muito maior entre meninas que entre meninos; Rego e Pizani (2013), em um estudo qualitativo baseado em entrevistas com beneficiárias¹¹⁸, identificaram efeitos positivos do programa nos campos da autonomia individual e do exercício da cidadania entre as mulheres, que detém a titularidade preferencial dos benefícios na maioria dos arranjos familiares.

4.1.2. Garantia de renda para grupos vulneráveis

Uma segunda frente de programas de garantia de renda dentre as políticas públicas mapeadas assemelham-se mais à Assistência Social clássica, dirigida seletivamente para categorias consideradas vulneráveis – idosos, pessoas com deficiência ou sem capacidade de trabalho e crianças e jovens em idade escolar. Em todos os casos, há também um critério de focalização via teste de meios/elegibilidade, garantido a destinação dos recursos exclusivamente às famílias de baixa renda. Encaixam-se nessas políticas os benefícios sociais

118 No prefácio à segunda edição, os autores sugerem a substituição do termo “beneficiário” por “bolsista” ou “participante”, como forma de combater a ideia de que a bolsa é uma benesse ou uma “ajuda” do governo, e não um direito positivo. Os autores defendem a constitucionalização de uma renda básica de cidadania, como forma de preservar os ganhos diretos e indiretos do programa Bolsa Família para a sociedade brasileira (REGO; PINZANI, 2014).

(não-contributivos) administrados pelas agências nacionais de segurança social na África do Sul (SASSA), Índia (NSAP) e Brasil (INSS). A maior parte desses programas foi lançada antes dos anos 2000, mas eles entram nesse mapeamento por terem sido significativamente ampliados, em alcance ou relevância (valor dos repasses) no século XXI; constituem, portanto, uma frente de combate à pobreza importantíssima no período estudado.

O sistema público de pensões e repasses não-contributivos é o principal condutor da redução da pobreza na **África do Sul** ao longo do século XXI, com papel redistributivo mais decisivo que em outros países com renda e trajetória comparáveis, como o Brasil (SEEKINGS; NATTRASS, 2015, p. 24). Na análise dos autores, a Assistência Social sul-africana, que remonta ao paradigma liberal constituído na Grã-Bretanha e suas colônias durante o entreguerras, permaneceu essencialmente a mesma em seu desenho, mas foi ampliada e desracializada com sucesso no curso do século XXI (ibid., p. 140). Na comparação com outros países em desenvolvimento, os benefícios da Assistência Social africana são generosos em valores e cobertura – mais da metade das unidades familiares recebe ao menos um benefício da SASSA, e um quarto das famílias sul-africanas têm nos repasses sociais sua fonte de renda mais importante (ibid, p. 84).

A criação da SASSA, em 2006, foi a pedra de toque de uma reforma administrativa que sistematizou o combate a fraudes e inconsistências remanescentes do período do *apartheid*, contribuindo também para reduzir os custos administrativos da política (BRUNI, 2016, p. 120). A agência administra sete sistemas de benefícios permanentes¹¹⁹, aplicáveis a cidadãos sul-africanos e estrangeiros com residência permanente ou refugiados que atendam aos requisitos do teste de elegibilidade. A cobertura da totalidade desses programas cresceu mais de 40% desde a implementação da agência, chegando a atender 16,9 milhões de pessoas em 2015/2016 – o que, segundo a agência, representa mais de 80% das pessoas elegíveis (SASSA, 2016, p. 25). O orçamento das políticas de Assistência Social, que chegou a R 128 bilhões em 2015/2016, alcança quase 3% do PIB do país (ibid, p. 12). A totalidade das transferências diretas na África do Sul é responsável por diminuir em mais de 0.05 o coeficiente de Gini da distribuição da renda nacional (WÖRGÖTTER et al., 2015, p. 07).

119 Old Age Grant, Child Support Grant, Disability Grant, War Veterans Grant, Care Dependency Grant, Foster Child Grant e Grant-in Aid. Benefícios temporários depois de situações de calamidade também são administrados pela SASSA. Fonte: <sassa.gov.za>. Acesso em: fev. 2019.

Os principais programas administrados pela SASSA são uma pensão social para idosos (Old Age Grant) e um estipêndio para crianças e jovens em idade escolar, pago ao(à) cuidador(a) principal (Child Support Grant). Os dados relativos a esses programas, a título de comparação com os programas dos demais países, estão na Tabela 7. À primeira vista, nota-se que tanto a renda para elegibilidade quanto o valor dos benefícios são maiores que a média dos demais programas estudados, o que contribui para tornar as políticas de Assistência Social sul-africanas especialmente relevantes e igualadoras, segundo o critério marshalliano.

O **Child Support Grant (CSG)** é o maior programa de Assistência Social da África do Sul em cobertura, provendo a quase 12 milhões de crianças e adolescentes de famílias pobres, em 2015, um benefício mensal de cerca de US\$ 60. A titularidade do CSG é da criança/adolescente¹²⁰, mas o benefício é pago sempre ao principal responsável por seu cuidado; isso faz do CSG um repasse quase que exclusivamente pago a mulheres, principalmente mães e avós (LUND, 2008, p. 77). O CSG não é um programa de transferência de renda condicional, como o Bolsa Família, embora espere-se que os valores sejam destinados a melhorar as condições de saúde e educação das crianças e adolescentes.

Um estudo amostral publicado pela UNICEF em 2012 apontou diversos resultados positivos, mas também deficiências na implementação do CSG. Crianças que ingressaram no programa antes dos quatro anos, por exemplo, apresentaram melhores indicadores de desenvolvimento físico durante a primeira infância, desempenho escolar melhor na faixa dos dez anos e maiores taxas de matrícula e frequência escolar quando adolescentes (UNICEF, 2012, pp. 105-107). Há certa dificuldade em promover o ingresso das crianças menores no CSG – desinformação e dificuldades no processo de cadastramento acabam dificultando a efetivação do direito das crianças em maior vulnerabilidade, que costumam ingressar no CSG com mais idade (ibid., p. 78-70). Também há um abandono significativo do programa dos beneficiários adolescentes, resultado da não-renovação do benefício por parte das famílias. Ao longo dos anos 2000, foi atendida a demanda pelo aumento da idade-limite de participação no programa, que em sua primeira versão era restrito à primeira infância (até os sete anos); embora a extensão da idade máxima para nove, onze, e posteriormente dezoito anos tenha contribuído para expandir a cobertura geral do benefício, para Lund essa expansão ocorreu às expensas de um foco maior na interiorização dos beneficiários e da efetivação do direito de

120 Ao contrário do programa que antecedeu o CSG, o State Maintenance Grant (SMG), direcionado a viúvas e mães de crianças que não contavam com o apoio financeiro de pais e parceiros.

crianças menores também nas regiões mais isoladas do país (2008, p. 114). Mais recentemente, a SASSA determinou reformas nos critérios de acesso e flexibilizou a aplicação do teste de elegibilidade, a fim de minimizar erros de exclusão e garantir que todas as crianças e adolescentes elegíveis recebam efetivamente o CSG (BEUKES et al, 2016, p. 512-513)¹²¹.

Na outra ponta do ciclo de vida, o **Old Age Grant (OAG)** atendia, em 2015, cerca de 3,1 milhões de sul-africanos com mais de 60 anos, destinatários do maior orçamento dentre as políticas de Assistência Social no país¹²². É inquestionável a relevância do programa, que provê repasses da ordem de US\$ 250 mensais, para o orçamento familiar e para a economia nacional. Há evidências de que a pensão social tem efeitos positivos não só na qualidade de vida dos idosos beneficiários, mas também de toda a família – gerando alguma estabilidade financeira, acesso a mercados de crédito e melhores condições para o tratamento de doenças crônicas, como HIV, entre outros efeitos mensurados (RALSTON et al., 2016). No entanto, e a despeito da rápida expansão na cobertura da política após a criação da SASSA, altos custos de transação continuam prejudicando o acesso dos mais necessitados ao programa: em 2010, cerca de 20% dos idosos elegíveis ao OAG que viviam nas zonas rurais ainda não recebiam o benefício a que tinham direito; a necessidade de dirigir-se a um centro urbano para cadastramento, comprovar documentalmente a renda e a posse de bens e apresentar-se a cada mês, em determinado dia, nos postos regionais para o saque da pensão revela-se muito custosa justamente para as famílias mais marginalizadas (ibid., p. 2-3). Por fim, a preocupação com a sustentabilidade fiscal do sistema de pensões para idosos também é recorrente no debate sobre o futuro da política social, que consome cerca de 20% do orçamento nacional e tende a encarecer à medida que avança o envelhecimento populacional (GUVEN; LEITE, 2016, p. 12).

No **Brasil**, o **Benefício de Prestação Continuada (BPC)** assemelha-se ao modelo de garantia de renda para grupos vulneráveis – para idosos (65 anos ou mais) e pessoas com deficiência que comprovem viver abaixo da linha de pobreza nacional (com renda familiar mensal de ¼ do salário mínimo vigente). A implementação do BPC, a partir de 1997, foi a

121 Parte dos pesquisadores e formuladores de políticas defende que a universalização de um estipêndio para crianças – com a eliminação do teto de renda familiar como critério de acesso – reduziria os custos de implementação do programa e minimizaria os erros de exclusão que acometem o CSG (LUND, 2008, p.115).

122 No total, as políticas de Assistência Social consumiram investimentos na ordem de R 128, 32 bilhões (cerca de US\$ 10 bilhões) no ano fiscal de 2015/2016, ou próximo de 3% do PIB (SASSA, 2016). O orçamento do OAG no mesmo período foi de US\$ 4,18 bilhões, conforme indicado na Tabela 05.

expressão do dispositivo constitucional¹²³ regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), em 1993, que reconheceu o direito dos brasileiros a benefícios assistenciais¹²⁴. A expansão da política para níveis socialmente relevantes, no entanto, demorou a ocorrer; as iniciativas federais para a efetivação dos direitos de Assistência Social foram apenas incrementais até a virada do século – o que concorreu, inclusive, para que diversos governos municipais desenvolvessem programas específicos em seu território, com base na Loas, durante os anos 1990 (SÁTYRO; CUNHA, 2014, p. 94-95).

Em 2015, 4,27 milhões de pessoas recebiam o Benefício de Prestação Continuada no Brasil (1,92 milhões de idosos e 2,35 milhões de pessoas com deficiência). Embora o programa alcance menos pessoas que o Bolsa Família, já que adota dois critérios de focalização – a baixa renda, somada à vulnerabilidade em função da idade ou deficiência) –, o BPC faz repasses cerca de dez vezes maiores e tem um custo total superior em mais de 30%. Medeiros et al. (2007, p. 9-10) lembram ainda que o BPC é um programa de transferência de renda com garantias constitucionais e atrelado ao salário mínimo, enquanto o Bolsa Família, ainda que atraia mais atenção política, deriva de um marco jurídico com menos salvaguardas. A despeito desses fatores, o BPC é um programa menos estudado que o Bolsa Família (ARAÚJO; FLORES, 2017, p. 162).

Com base nas pesquisas amostrais por domicílio de 2004 e 2006, Sátyro e Soares (2009, p. 23) mostram que o BPC corresponde à segunda fonte mais progressiva na composição da renda familiar dos brasileiros, contribuindo significativamente para a redução da desigualdade no Brasil¹²⁵. Traçando um cenário contrafactual, Araújo e Flores (2017) calcularam que o BPC foi responsável por uma redução da ordem de 7% ao ano no número de pessoas extremamente pobres no Brasil (entre 1996 e 2012); o mesmo trabalho aponta, no

123 Art. 203, Inciso V da Constituição Federal/1988: “Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: (...) V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”.

124 Parte da literatura considera como benefício assistencial também a pensão paga aos segurados especiais da Previdência Rural – que não precisam comprovar tempo de contribuição com a Previdência Social, apenas tempo de trabalho no campo em regime familiar. Outra parte considera que a exigência de comprovação de tempo de trabalho configura já uma espécie de contribuição (e.g. SOARES; SÁTYRO, 2008). Mais frequentemente, a aposentadoria rural é analisada em seu todo, como um sistema “semicontributivo”. Considerando essa especificidade, e o fato de que não se trata de uma política expressamente dirigida ao enfrentamento da pobreza ou da vulnerabilidade, a aposentadoria rural não foi incluída neste mapeamento.

125 A fonte de renda mais progressiva no Brasil é o Bolsa Família. O desempenho do Bolsa Família é melhor nesse sentido, em parte, porque a própria incidência do BPC, um benefício mais generoso, projeta os beneficiários para cima na distribuição de renda (SOARES; SÁTYRO, 2010, p. 23).

entanto, que o impacto sobre a pobreza deu-se de forma desigual em diferentes Estados, contribuindo para a persistência de desigualdades regionais.

Assim como ocorre na África do Sul, a bem sucedida aplicação de um sistema de pensão social por idade no Brasil, com cobertura adequada dos mais pobres e benefícios economicamente relevantes, foi capaz de subverter a típica vulnerabilidade dos idosos à pobreza; em 2011, a proporção de idosos considerados pobres no Brasil era de 4,8%, enquanto entre os não-idosos o índice de pobreza era de 16,7% (CAMARANO et al., 2013 p. 27). Mas cabe lembrar também que os principais beneficiários do BPC são as pessoas com deficiência de baixa renda e sem capacidade de trabalho. Em uma pesquisa quali-quantitativa, Santos (2011) constatou que o BPC desempenha pelo menos três funções, para pessoas com deficiência e suas famílias: i) é um mecanismo de segurança de renda, empregado em alimentação, moradia e despesas médicas; ii) promove maior grau de independência e autonomia dos beneficiários em relação a suas famílias; e iii) protege os membros da família de situações de vulnerabilidade e desemprego, em especial as mulheres que deixam o mercado de trabalho para se dedicar ao cuidado dos filhos e parentes.

Instituído em 1995 na **Índia**, o National Social Assistance Programme (**NSAP**) foi criado com a missão de estender à população pobre os marcos legais que já protegiam o trabalhador formalizado em caso de desemprego, idade avançada, doença ou deficiência. Para Garroway (2013, p. 8-9), no entanto, o governo só mostrou maior determinação em fortalecer seu sistema de proteção social com a desaceleração do crescimento econômico, que se seguiu à crise global de 2008; em parte devido à própria composição demográfica da Índia, a prioridade do Estado até então havia sido ampliar a oferta de trabalho e renda para os mais jovens.

Mesmo com a existência do NSAP, Drèze e Sen (2013, p. 194-195) reportam que há resistência entre as elites políticas e na burocracia estatal indiana à ideia de um sistema amplo de Assistência Social, nos moldes do que vem sendo construído em outros países em desenvolvimento; uma percepção comum – considerada equivocada pelos autores – é a de que um programa amplo e relevante de transferência de renda seria financeiramente insustentável no atual nível de arrecadação do governo central. Ainda, parte dos analistas políticos e da sociedade civil resiste à proposta de implementação de um sistema robusto de pensões por

considerar que a opção pelas transferências sociais pode representar um enfraquecimento da responsabilidade do Estado como provedor de serviços básicos (HIMANSHU, 2019).

Na comparação com a África do Sul e o Brasil, o sistema de pensões sociais na Índia foi estabelecido tardiamente e funciona de maneira bem mais incipiente. Atualmente, a NSAP administra cinco programas de Assistência Social¹²⁶, todos dirigidos a grupos considerados vulneráveis e restritos a pessoas que comprovam certo teto de renda. Aqui, menciona-se os dois maiores programas em cobertura que distribuem repasses periódicos: o **Indira Gandhi National Old Age Pension Scheme (IGNOAPS)**, pensão mensal para pessoas pobres com 60 anos ou mais; e o **Indira Gandhi National Widows Pension Scheme (IGNWPS)**, destinado a mulheres viúvas também vivendo abaixo da linha de pobreza.

Até 2006, a concessão de pensões sociais do NSAP era limitada ao orçamento pré-definido da política – um sistema paralelo de distribuição de grãos, o Annapurna Scheme, foi introduzido em 2000 especificamente para atender aos cidadãos elegíveis que não recebiam a pensão por conta da restrição orçamentária. Em 2007, a determinação do governo central passou a ser de que a pensão por idade deveria atender a todas as pessoas elegíveis – no caso do IGNOAPS, os idosos vivendo abaixo da linha nacional de pobreza (ÍNDIA, 2014b, p. 7).

Estimativas com base no censo indiano de 2011 mostram que já então havia uma convergência entre o número de idosos elegíveis e os beneficiários efetivos do IGNOAPS (ANAND; CHAKRABORTY, 2019, p. 17). Entretanto, isso não quer dizer que todos os idosos pobres na Índia estejam recebendo a pensão social. Os autores do estudo ponderam que: i) a linha de pobreza nacional empregada como critério de acesso ao programa é bastante baixa; e ii) é muito provável que erros de inclusão estejam desviando recursos de populações mais pobres e marginalizadas para idosos com padrão de vida ligeiramente acima da linha de elegibilidade (ibid.).

Tanto a extensão quanto a relevância econômica das pensões sociais indianas são menores, na comparação com os demais programas de garantia de renda estudados; em

126 Os três programas originais da NSAP, lançados em 1995, eram: uma pensão mensal para idosos (O National Old Age Pension Scheme – NOAPS, convertido ao IGNOAPS em 2007); um repasse único a famílias que perdem seu provedor principal (National Family Benefit Scheme) e um repasse em três prestações a mulheres grávidas e lactantes (National Maternity Benefit Scheme, hoje administrado por outra agência). Em 2001, a NSAP passou a administrar também o Annapurna, sistema de distribuição de grãos para segurança alimentar. Em 2009, foram adicionadas ao sistema de Proteção Social a pensão regular para mulheres viúvas (IGNWPS) e uma pensão para pessoas com deficiência (IGNDPS).

2013/2014, eram 22,3 milhões de beneficiários idosos e 6,1 milhões de beneficiárias viúvas¹²⁷ – cobertura modesta, considerando os cerca de 270 milhões de pessoas vivendo com menos de US\$ 1,90 por dia, segundo o Banco Mundial¹²⁸. Em parte, essa situação reflete a primeira diretriz discutida no capítulo anterior, de que os programas de transferência de renda são vistos como subsidiários ou suplementares a outras iniciativas de combate à pobreza, no conjunto da estratégia indiana.

Os governos subnacionais, particularmente os Estados, desempenham papel de extrema importância não só na implementação, mas também no desenho final das pensões sociais. O tesouro nacional assegura o repasse de Rs 200 mensais (cerca de US\$ 11) aos pensionistas idosos e Rs 300 mensais (cerca de US\$ 17) às pensionistas viúvas, e recomenda que os Estados façam contribuições no mínimo equivalentes para a composição final do benefício. No entanto, a contribuição subnacional para os programas varia bastante; em 2014, 13 dos 36 Estados e territórios indianos faziam aportes inferiores a Rs 200 para a pensão social dos idosos em sua jurisdição (ANAND; CHAKRABORTY, 2019, p. 44).

O governo central também deixa a cargo dos Estados a definição dos trâmites e a exigência de documentação comprobatória dos requisitos de acesso ao IGNOAPS e ao IGNWPS; necessariamente, as comissões de verificação dos Estados enviam pareceres às instâncias de deliberação popular (os *panchayats*), que dão a palavra final sobre o registro de beneficiários e a aplicação de eventuais sanções, após ações de fiscalização (NSAP, 2014, pp. 12-15). Se por um lado esse sistema garante um grau elevado de participação cidadã e contribui para a transparência do processo, por outro lado é fonte de possíveis distorções motivadas pela política local e de disparidade no desempenho dos Estados. O consenso geral entre os analistas é que as políticas de Assistência Social têm melhor desempenho nos Estados do Sul, como Tamil Nadu, Kerala e Andhra Pradesh, que já vinham de experiências prévias com benefícios assistenciais subnacionais (GARROWAY, 2013, p. 8).

Como esses são programas mais recentes e ainda em rápida expansão, há consideravelmente menos literatura a respeito de seus impactos, especialmente quanto aos resultados em escala nacional. Garroway (2013) fez uma das primeiras avaliações rigorosas

127 Fonte: <data.gov.in>. Acesso em: mar. 2019.

128 Estimativa com base em dados de 2012. Fonte: <<http://www.worldbank.org/en/news/infographic/2016/05/27/india-s-poverty-profile>>. Acesso em: mar. 2019.

sobre o impacto nacional desses programas, e concluiu que, embora a cobertura dos programas seja satisfatoriamente progressiva, como se espera de uma política focalizada, a incidência dos benefícios é consideravelmente menos progressiva¹²⁹. Novamente, diferenças de implementação e a disparidade nos valores do benefício final, mais generosos nos Estados mais ricos, contribuem para esse resultado. No cômputo geral, o autor encontra um impacto positivo do IGNWPS sobre a redução da pobreza no país, mas constata que as pensões por idade (IGNOAPS) tinham ainda pouco impacto no indicador agregado, à época da coleta de dados (2005).

4.1.3. Garantia de Emprego e Programas de Trabalhos Públicos

Um terceiro modelo de política de acesso à renda que integra as estratégias nacionais estudadas são os programas de garantia de emprego, em que o Estado assegura a oferta de trabalho remunerado por certo número de dias ou durante períodos de baixa atividade econômica. Esse tipo de transferência social pressupõe o trabalho como contrapartida, o que é uma vantagem do ponto de vista da sustentabilidade política junto à opinião pública¹³⁰; é facilmente articulável com projetos de desenvolvimento rural e construção de infraestrutura social (estradas, habitações, etc.); e também possibilita uma efetiva focalização da política nos mais pobres a custo baixo, por meio da autosseleção – apenas os mais pobres estariam dispostos a engajar-se em trabalho pouco especializado a uma remuneração próxima do salário mínimo (e.g. Drèze, Sen, p. 144-145).

A literatura, no entanto, também atribui uma série de desvantagens ao modelo de garantia de emprego. Standing (2010, p. 63), por exemplo, alega que existe uma falha ética em impor condições onerosas (a exigência de trabalho manual) a pessoas já marginalizadas e

129 A cobertura das pensões leva em conta o número de beneficiários em cada quintil da distribuição de renda; a incidência dos benefícios leva em conta os valores distribuídos pela política pública a cada quintil da população (GARRROWAY, 2013).

130 Para que tenham sustentabilidade política a longo prazo, é importante que o desenho dos programas de transferência de renda sejam percebidos como justos pelo conjunto da sociedade (HANLON et al., 2010, p. 178). A percepção social sobre a pobreza tem influência no encaminhamento das políticas públicas; em estudo feito a partir de uma pesquisa mundial sobre valores, Barrientos e Neff (2010) constataram que no Leste Asiático (57,5%) e na Ásia Meridional (38,8%) há maior proporção de pessoas associando a pobreza à “preguiça e falta de vontade”, enquanto em outras regiões do mundo é mais prevalente a opinião de que existe pobreza porque “a sociedade é injusta”.

economicamente inseguras, muitas vezes com a saúde comprometida. Ademais, ainda que seja uma alternativa para o problema do desemprego crônico ou temporário, esse modelo de política pública alcança menos os grupos sociais comumente encarregados de trabalho não-remunerado em casa – em especial as mulheres, que despendem seu tempo em cuidados com crianças e pessoas doentes.

Existe um histórico importante na **Índia** de programas de trabalhos públicos, remunerados em alimento ou dinheiro, para o enfrentamento de períodos de seca e fome nas zonas rurais. Resultados positivos do programa de garantia de emprego em Maharashtra, sobretudo, inspiraram iniciativas nacionais para alívio da pobreza crônica a partir dos anos 1980, mas de maneira muito errática e com resultados duvidosos, em função de falhas de administração, fraudes e corrupção de agentes públicos locais (GIRI, 2017). Em 2005, o **Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA)**¹³¹ foi aprovado depois de intenso debate parlamentar, em que foram questionadas a sustentabilidade financeira e a capacidade da política de efetivamente combater a pobreza.

Embora não seja exatamente inovador do ponto de vista do desenho de política pública, o MGNREGA foi um marco jurídico, por reconhecer o emprego decente como um direito dos cidadãos na zona rural – o que pressupõe a remuneração pelo salário mínimo, pagamento em até 15 dias e ferramentas/condições de trabalho adequadas (DRÈZE; SEN, 2013, p. 144). O programa incorporou também elementos caros às políticas de transferência de renda mais modernas, como a preocupação em atuar em sinergia efetiva com outras áreas do governo. Pela primeira vez, instituições de governança local assumiram responsabilidades na condução dos projetos infraestruturais associados ao MGNREGS¹³² e receberam recursos substanciais para executá-los (ibid, p. 145). Houve ainda uma preocupação em incentivar as mulheres a se registrarem como trabalhadoras rurais no programa e também envolver os *Gram Sabhas* e *Gram Panchayats*, instâncias locais de consulta e deliberação, na definição e fiscalização dos projetos tocados pelo MGNREGS. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Rural, os objetivos do programa são: garantir até 100 dias de trabalho manual remunerado por ano às famílias da zona rural que demandarem; a construção de ativos

131 Originalmente, em 2005, National Rural Employment Guarantee Act (NREGA); o nome Mahatma Gandhi foi acrescentado em 2009.

132 Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme, MGNRS, a política criada pelo MGNREGA. Na maior parte da literatura e também nos documentos oficiais, os termos são usados de maneira intercambiável.

produtivos “com qualidade e durabilidade adequadas”; o fortalecimento da base de recursos de subsistência dos mais pobres e o fortalecimento das instituições do *Panchayat Raj* (ÍNDIA, 2015. p. 11).

No ano fiscal de 2013/2014, 47,9 milhões de famílias fizeram uso de seu direito a até 100 dias de trabalho remunerado – o que corresponde a aproximadamente 1/3 das famílias vivendo zona rural, segundo estimativa do Ministério do Desenvolvimento Rural (ÍNDIA, 2015, p. 250). Dentre os trabalhadores cadastrados no programa, as mulheres foram maioria (52,7%), e pessoas de castas ou tribos registradas tiveram participação significativa (40%) (ibid, p. 250). No ano fiscal seguinte (2014/2015), a força de trabalho do MGNREGS se responsabilizou por 9,5 milhões de empreitadas de diferentes naturezas – 31% delas eram projetos de conservação de água; 14%, projetos de irrigação; outros 14%, construção e reparo de estradas e obras de conectividade; e 6% projetos de tratamento do solo (ibid., p. 12).

Em sua maioria, avaliações de impacto independentes apontam para a eficácia do MGNREGS na elevação dos padrões de vida na zona rural. Bose (2017), a partir de dados sobre consumo em escala nacional antes e após a implementação do programa, constatou um aumento de 6,5% a 10% nos gastos médios das famílias da zona rural, e impacto ainda maior (12%) entre as famílias de tribos e castas registradas. Ravi e Engler (2015), que coletaram dados de beneficiários e não-beneficiários no Estado de Andhra Pradesh, também atestaram um aumento significativo no consumo de bens alimentares (10%) e não-alimentares (23%) e a melhora das condições para formação de poupança das famílias mais pobres. Drèze e Sen (2013, p. 146) observaram aumento significativo¹³³ nos salários pagos a trabalhadores rurais entre 2005 e 2010 após mais de 15 anos de estagnação, e atribuem este fenômeno aos efeitos do MGNREGS sobre os mercados locais.

Parte minoritária das avaliações de impacto põem em dúvida a eficácia do MGNREGS enquanto programa de garantia do emprego, ao menos nos moldes atuais e considerando-se o custo do programa, que chega a 3% do orçamento do governo central. Das (2016) avalia que o impacto econômico do programa é prejudicado por dificuldades de implementação e desvios no processo de autosseleção, já que i) nem sempre os Estados conseguem alocar trabalhadores de maneira eficiente segundo sua demanda¹³⁴; e ii) em alguns Estados, a oferta de salário ligeiramente maior que a remuneração média da região acaba

¹³³ Os salários reais no campo cresceram 1,82% (entre os homens) e 3,83% (entre as mulheres) nas zonas rurais, entre os anos fiscais de 2005/2006 e 2010/2011 (DRÈZE; SEN, 2013).

atraindo trabalhadores mais especializados e famílias menos pobres, o que subverte a lógica esperada da autofocalização. O trabalho de Zimmerman (2012) sustenta que o efeito esperado do programa de elevar a remuneração média no campo limita-se ao caso das trabalhadoras mulheres e às estações de baixa demanda por trabalho, questionando se outros modelos de programas não cumpririam melhor a função de rede de proteção. Como resposta a essas ponderações, Kapur Mehta et al. (2012, p. 233) reconhece a complexidade de implementação do MGNREGS, mas destaca que os projetos de recuperação ambiental e construção de infraestrutura conduzidos pelos trabalhadores do programa têm grande potencial para elevar a produtividade e os rendimentos no campo a longo prazo.

Em escala bem mais reduzida, a **África do Sul** lançou, em 2004, uma iniciativa nacional de promoção de trabalhos públicos, com o propósito de combater o alto desemprego como fonte de pobreza crônica no país. Assim como no caso indiano, o **Expanded Public Work Programme (EPWP)** baseou-se na evolução do debate conceitual sobre o direito ao trabalho, mas não está fundado um marco jurídico tão significativo como o MGNREGA.

A meta original do EPWP era a criação de 1 milhão de oportunidades de trabalho até 2009, aliadas a treinamento profissional e orientadas a melhorar a prestação de serviços e a construção de infraestrutura pública. As oportunidades de trabalho estavam associadas a investimentos nacionais em quatro áreas – Infraestrutura, Meio Ambiente e Cultura, Social e Econômica¹³⁵ – e poderiam ser providas por órgãos públicos de vários níveis de governo, concessionárias de serviços públicos ou organizações não-governamentais e cooperativas que fizessem convênios com o programa (MKATSHWA-NGWENYA, 2016, p. 05).

Desde seu início, o EPWP enfrentou desconfiças com relação a seu desenho inicial e potencial impacto no cenário de alto desemprego do país. Mccord (2005), por exemplo, argumentou que a proposta do EPWP dificilmente produziria efeitos no mercado de trabalho: como intervenção pelo lado da demanda por mão-de-obra, a meta inicial de 1 milhão de postos de trabalho em quatro anos era pouco significativa para a economia nacional; como intervenção pelo lado da oferta de mão-de-obra, o programa também seria inócua, dada a natureza pouco especializada dos trabalhos e a rapidez e simplicidade dos treinamentos

134 Em 2013/2014, em média, as famílias registradas trabalharam para o MGNREFS por 46 dias no ano. Cerca de 9,7% das famílias participantes trabalharam os 100 dias a que tinham direito (ÍNDIA, 2015, p. 251). Nos primeiros anos de implementação, essas médias eram mais baixas.

135 A partir da segunda fase do programa, a área Econômica foi compreendida como transversal, e os investimentos associados a ela foram absorvidos pelas demais áreas.

oferecidos pelo EPWP. Altman e Hemson (2007, p. 15-16) apontaram também que o desempenho do programa estava sendo prejudicado em função da curta duração das oportunidades de emprego – em média, 51 dias nas empreitadas do setor de infraestrutura e 165 dias no setor social (que inclui escolas, casas de saúde e outros prestadores de serviço público, estatais e não-estatais).

Em um estudo qualitativo junto a trabalhadores do EPWP em cinco cidades, Hlatshwayo (2017) constatou que, ainda que o programa tenha ajudado as pessoas a encontrar colocação e melhorar a renda da família, a natureza temporária do trabalho é fonte de preocupação e tende a desengajar os trabalhadores de pressões por reivindicações justas, como a ampliação da jornada (muitos empregos do EPWP são em tempo parcial, algumas vezes por semana) e a disponibilização de equipamentos de trabalho e proteção. O mesmo estudo também reforçou uma hipótese levantada com frequência, de que o processo de seleção de beneficiários sofre interferência política significativa – a maior parte dos entrevistados relatou alguma atuação prévia em reuniões e campanhas do Congresso Nacional Africano, o partido do governo central. Mkatshwa-Ngwenya (2016), em uma pesquisa com coordenadores do programa em Estados e municípios, detectou como principais problemas a falta de perspectivas de recolocação profissional para os trabalhadores qualificados no EPWP (ou seja, a ausência de uma “estratégia de saúde” válida) e dificuldades monitoramento dos trabalhos, em função da falta de pessoal dedicado e de erros e inconsistências no sistema de avaliação proposto pelo governo. As falhas de monitoramento são um elo frágil reconhecido pelo Departamento de Obras Públicas, que tem organizado missões de treinamento e assistência técnica para construção de capacidades nos órgãos municipais responsáveis pela implementação do programa (ÁFRICA DO SUL, 2018, p. 17-18).

Desde seu início, o EPWP cresceu em prioridade e em tamanho¹³⁶, mas passou por poucas modificações substanciais no período estudado, que contempla as duas primeiras fases do programa. Em 2014, foram geradas pelo menos 1,1 milhão de oportunidades de trabalho no marco do programa, a grande maioria (780 mil) em municipalidades rurais (ÁFRICA DO SUL, 2015, p. 63). Em 2018, a coordenação do EPWP atualizou as orientações para recrutamento de participantes, exigindo a realização de sorteio público entre os inscritos para distribuição das vagas, respeitando-se as cotas de alocação de grupos considerados

136 A meta da primeira fase do programa (2004-2009) foi a criação de 1 milhão de oportunidades de trabalho temporário; a segunda fase (2009-2014) criou mais 4 milhões de oportunidades, e a seguinte (2014-2019) tem por meta criar 6 milhões de postos de trabalho (ÁFRICA DO SUL, 2015).

vulneráveis (55% dos postos de trabalho para mulheres, 55% para jovens e 2% para pessoas com deficiência).

Ao contrário de Índia e África do Sul, a **China** conseguiu manter uma dinâmica mais satisfatória de geração de empregos no curso de seu desenvolvimento econômico desde os anos 1980, capaz de acompanhar o crescimento populacional do período e de enfrentar os processos de industrialização, urbanização e privatização de muitos setores da economia (SCHUCHER, 2009, p. 133). Programas de trabalhos públicos foram parte importante desse esforço, como um dos muitos canais de influência do Estado na dinâmica econômica do país. Sun (2014) argumenta que as intervenções do setor público no mercado de trabalho foram essenciais tanto para a economia urbana, considerada prioritária para o processo de *catch-up* tecnológico pretendido pelo planejamento econômico, quanto para a zona rural, onde o sistema de produção coletiva das comunas constituiu uma rede de proteção para as famílias do campo. Segundo o autor, no entanto, esse sistema se desestabilizou conforme o país avançou na transição para uma economia de mercado, com o conseqüente aumento da desigualdade de renda e pressões sobre o sistema *Hukou* de controle de residência urbana/rural.

Diante da perspectiva de desaceleração econômica após a crise de 2008/2009, o governo chinês também anunciou iniciativas de trabalhos públicos como parte de um pacote de estímulo fiscal, particularmente para projetos de infraestrutura habitacional e de transportes em diversas províncias (SCHUCHER., 2009, p. 129). Possivelmente em menor grau do que no passado, o Estado continua lançando mão de seus muitos canais de influência na dinâmica econômica para conter o desemprego, particularmente entre os trabalhadores urbanos que emigraram da zona rural. No imediato pós-crise de 2009, por exemplo, o investimento do governo central em indústrias manufatureiras localizadas fora dos grandes centros urbanos foi essencial para conter o desemprego e compensar os efeitos da crise global com estímulos ao mercado interno; a campanha **Spring Breeze Action**, por exemplo, incentivou trabalhadores rurais emigrados a procurarem colocação no interior durante os feriados de primavera, obtendo sucesso em amenizar os efeitos da crise nas cidades (HSU et al., 2010).

“Adotar políticas mais ativas de geração de emprego” (CHINA, 2011b, p. 36) foi uma das determinações do 12º Plano Quinquenal (2011-2015), assim como o fortalecimento dos “serviços de emprego”, que compreendem: i) a prestação de informações, consulta e mediação para colocação profissional; ii) treinamento profissional básico de pessoas

desempregadas, em especial migrantes oriundos das áreas rurais; e iii) assistência direta na colocação de membros de famílias onde todos estão desempregados (“*zero-employment families*”) (ibid, p. 34). Entre 2001 e 2010, o governo nacional injetou mais de RMB 55 bilhões (cerca de US\$ 8,4 bilhões¹³⁷) em políticas de trabalhos públicos (“*work-relief funds*”) na zona rural, conduzindo projetos de pequeno porte como construção de estradas, irrigação de terras, projetos de saneamento e tratamento de água, entre outros (CHINA, 2011, III). Ainda as políticas de reassentamento de populações rurais – que realocaram, em média 7,9 milhões de pessoas anualmente entre 2011 e 2014 (CHINA, 2016, II) – também configuram uma espécie de política de garantia de emprego, em condições até mais permanentes que os marcos adotados por Índia e China.

Ainda que façam parte do repertório de medidas do governo no século XXI e sejam importantes para a caracterização da estratégia chinesa de combate à pobreza como fortemente ligada à estrutura produtiva, observa-se certa escassez de literatura examinando especificamente a implementação e o impacto desse tipo de política social; o fortalecimento da rede de Proteção Social com a introdução do Minimum Livelihood Grant, em contraste, vem recebendo atenção consideravelmente maior dos acadêmicos e círculos políticos.

Nas análises realizadas sobre os programas de trabalhos públicos, prevalecem as evidências anedóticas, em detrimento de estudos estatísticos e avaliações mais rigorosas; Chan e Ngok (2016), por exemplo, sugeriram haver uma inconsistência fundamental entre os modernos programas de trabalhos públicos e governos não-democráticos exclusivamente a partir de relatos sobre condições de trabalho degradantes e desvios perpetrados por agentes locais e provinciais em programas de trabalhos públicos na China. Certamente, ausência de um marco nacional que uniformize e regule essas iniciativas, como o MGNREGA indiano e o EPWP na África do Sul, é um motivo relevante tanto para a dificuldade de monitoramento quanto para a ocorrência de falhas graves de implementação da política pública.

4.2 POLÍTICAS DE ACESSO À EDUCAÇÃO

137 Conversão segundo o câmbio médio de 2015.

Historicamente, o acesso à educação foi um dos primeiros direitos sociais universais a serem reconhecidos, em um notável desvio do *laissez faire* dominante no século XIX; tornou-se claro que a educação básica era um pré-requisito para o bom exercício dos direitos civis e políticos que se expandiam naquela época (MARSHALL, 1967, p. 74). Na tradição liberal, as políticas de educação pública são vistas como a melhor forma de promover a igualdade de oportunidades, eliminando os privilégios da hereditariedade e assegurando a cada indivíduo a chance de ascender socialmente (ibid., p. 101-103).

A maior parte do atual mundo em desenvolvimento, no entanto, demorou mais a construir sistemas educacionais de massas, se comparada aos países centrais. Chaudhary et al. (2012) identificaram no comportamento das elites políticas de Brasil, Índia e China durante os anos 1910 alguns determinantes na trajetória desses países rumo à universalização da educação: segundo os autores, a combinação de um território muito amplo e debilidade do poder central concorreram para que as responsabilidades quanto à educação fossem descentralizadas e, frequentemente, capturadas por elites locais pouco interessadas em políticas públicas redistributivas. Isso fez com que esses países tivessem que lidar, mais adiante em sua história, com redes de cobertura fragmentada e qualidade de ensino muito heterogênea. Na África do Sul, o legado educacional do *apartheid* foi também uma rede de ensino básico extremamente desigual, em estrutura e desempenho, que o Estado até hoje tenta equalizar (SPAULL, 2013).

Sen (2000, pp. 91) reconhece a educação como essencial às “liberdades instrumentais” do indivíduo, e argumenta que a falta de oportunidades sociais foi um dos motivos pelos quais boa parte dos indianos pouco se beneficiou do crescimento econômico propiciado pelas reformas econômicas no país; a China, graças a uma base de educação pública melhor estabelecida, teria tido mais sucesso em promover um desenvolvimento mais inclusivo (ibid., p. 127). Essa também é a análise de Ghosh (2010), que, comparando o desempenho de China e Índia no combate à pobreza, pondera que a capacidade de mobilização da estrutura do Estado e o ideário do igualitarismo herdado da revolução socialista permitiram que a China já chegasse ao século XXI com o Ensino Básico praticamente universalizado.

Contemporaneamente, refletindo o tratamento multidimensional dado à questão da pobreza, todos os países analisados reconhecem, em seus documentos estratégicos, a

centralidade dos investimentos em educação pública como uma das medidas tomadas para combater o problema (e.g. ÍNDIA, 2011, p 96; ÁFRICA DO SUL, 2008, pp. 29-30; BRASIL, 2004, p. 42; CHINA, 2016, II). Nesse sentido, o investimento em educação pública (particularmente na educação básica) pode ser considerado uma espécie de política de focalização ampla, já que o serviço prestado pelo Estado atinge primordialmente os mais pobres (VAN DE WALLE, p. 233).

O direito à educação está bem estabelecido nos textos constitucionais dos quatro países estudados (UNESCO, 2014, p. 12). Como regra geral, a educação primária¹³⁸ (os primeiros oito ou nove anos de escolarização) é praticamente uma instituição pública, com pouco envolvimento de atores privados – com a notável exceção da Índia, onde 29% do total de matrículas no ensino primário está no setor privado (ibid., p. 17)¹³⁹.

A efetivação do direito à educação é altamente dependente da capacidade de implementação dos Estados, já que o elemento qualitativo é essencial no caso dos direitos concretizados por meio da prestação de serviços públicos (MARSHALL, 1967, p. 96).

Um indicador possível da capacidade de implementação dos Estados é o investimento público em educação. A **Tabela 8**, com dados levantados pela UNESCO em um estudo comparado sobre Educação nos BRICS, apresenta a despesa pública em Educação (como proporção do PIB e do orçamento/despesa pública total) nos países estudados, bem como o percentual investido em cada nível de ensino.

Tabela 8 – Investimentos públicos em Educação

138 Neste trabalho: a educação primária corresponde aos primeiros oito ou nove anos de escolarização formal, que começa com a alfabetização, geralmente aos 06 anos; a educação secundária corresponde ao ensino regular ou profissionalizante após os 14 anos; e a educação terciária ao nível universitário ou equivalente.

139 As escolas privadas na Índia cresceram muito nos anos 1990 – em boa medida, dependentes de repasses do governo – e são presença significativa até mesmo em regiões pobres da zona rural (UNESCO, 2014, p. 18). O percentual de matrículas do ensino primário em instituições privadas é mais baixo nos demais países: China, 6%; África do Sul, 4%, Brasil, 16% (ibid, p. 17). Drèze e Sen (2013, p. 58) também chamam atenção para o fato de que, mesmo sendo o Brasil um país mais desigual que a Índia, o ensino público brasileiro tem uma cobertura maior.

	Despesa pública total em educação				% da Despesa Pública Total em cada nível de educação			
	% do PIB		% da Despesa Pública Total		Pré-Primário	Primário	Secundário	Terciário / Superior
	1999	2010-2012*	1999	2010-2012*	<i>(2012 ou ano mais recente disponível)</i>			
Brasil	3,9	5,8	9,5	14,6	7,6	31,3	44,7	16,4
China	1,9	3,7	11,4	16,3	5	33	23,3	...
Índia	4,3	3,4	16,3	11,3	1,1	23,4	37,3	37,6
África do Sul	6	6,6	...	20,6	1,4	39,9	30,3	11,9

* Conforme disponibilidade das estatísticas nacionais.

Fonte: UNESCO, 2014, p. 16.

O investimento em educação como percentual do PIB cresceu no Brasil, China e África do Sul, e ganhou importância no orçamento público ao menos no Brasil e na China. Há que se considerar que a Índia, que retrocedeu em ambos os indicadores proporcionais entre 1999 e 2010/2012, ainda assim logrou ampliar significativamente os investimentos públicos em educação, dado o crescimento econômico do período.

Ainda na Índia, há de se notar também a ênfase do investimento público no Ensino Superior – que, se por um lado sinaliza a vocação do país para ciência e tecnologia e para a modernização econômica, por outro é um tipo de gasto mais regressivo. Na outra ponta, destaca-se o investimento público brasileiro na Educação Infantil (pré-primária), que aumentou muito a partir dos anos 2000 e alcançou 7,6% do orçamento anual da educação, considerando investimentos nas três esferas de governo.

Um comentário sobre a qualidade da educação em cada país é prejudicado pela ausência de dados comparáveis sobre o desempenho dos estudantes. O estudo da UNESCO (2014, pp. 8-9) faz alguns apontamentos a respeito das avaliações da Educação Básica: os resultados do Brasil melhoraram na primeira década dos anos 2000, e estão razoavelmente próximos aos de outros países latinoamericanos; a África do Sul tem desempenho pior que o da média dos vizinhos africanos; na Índia, há indicadores nacionais claros de baixo nível de aprendizagem; e, no caso da China, há ilhas de excelência comparáveis com as primeiras colocações nos exames internacionais (como Xangai e Macau), mas pouca informação a respeito de dados nacionais.

A diferença nas médias de despesa pública anual por aluno (**Tabela 9**) denota que o nível de investimento entre os países estudados é muito desigual, o que também é um fator que ajuda a explicar as deficiências e as prioridades no serviço público de educação em cada país. Novamente, o caso da Índia destaca-se pelo baixo investimento por aluno.

Tabela 9 - Despesa anual média por estudante

	Despesa pública anual por aluno em 2011 (em US\$ PPC constante)			
	Pré-Primário	Primário	Secundário	Terciário / Superior
Brasil	1440	2383	2439	3216
China
Índia	35	242	462	1943
África do Sul	490	1803	2031

(...) Informação indisponível.

Fonte: UNESCO, 2014, p. 17.

Para a análise do conjunto das políticas públicas realizada a seguir, é importante considerar que elas diferem também em função das diferentes necessidades e do patamar de investimento de cada Estado. Foram selecionadas neste mapeamento as políticas consideradas mais relevantes para o combate à pobreza no curso dos anos 2000-2015, segundo os documentos estratégicos nacionais e a literatura de revisão sobre o assunto.

A Tabela 10, na próxima página, sintetiza alguns dados das principais políticas analisadas neste capítulo.

Tabela 10 – Políticas analisadas na área de Educação: informações principais

País	Programa	Descrição	Orçamento anual	Observações e fontes consultadas
China	Rural Boarding School Construction Program	Construção de escolas rurais em regime de internato, a fim de atender crianças de regiões maiores, melhorar a custo-efetividade e implementar políticas de melhoria do ensino.	RMB 10 bilhões entre 2004 e 2007 / US\$ 1,31 bilhões em três anos ^{A B}	Anos de referência: 2004-2007 ^A ZHANG; ZAO, 2006, p. 267 ^B Valores convertidos para USD segundo o câmbio médio de 2007
	Two Exemptions, One Subsidy (TEOS)	Isenção de taxas de matrícula em escolas primárias e secundárias; provisão gratuita de livros para alunos de baixa renda; estipêndio de subsistência para alunos de internatos na zona rural.	RMB 35,82 bilhões / US\$ 5,24 bilhões ^{A B}	Ano de referência: 2009 ^A LIN; WONG, 2012, p. 29 ^B Valores convertidos para USD segundo o câmbio médio de 2009
Índia	Sarva Siksha Abhiyan (SSA)	Construção de escolas e fortalecimento da infraestrutura educacional existente, para universalização do acesso à educação primária.	Rs 210 bilhões / US\$ 4,51 bilhões ^{A B}	Ano fiscal de referência: 2011/2012 ^A INDIA, 2011, p. 4 . Orçamento estimado para 2011/2012.
	Mid Day Meal	Programa de alimentação escolar, para oferta de uma refeição quente às crianças no horário letivo	Rs 103,8 bilhões / US\$ 2,23 bilhões ^{A B}	^B Valores convertidos para USD segundo o câmbio médio de 2011
	RMSA	Investimento focalizado em infraestrutura (construção e reforma de escolas) e salário de professores da educação secundária.	Rs 35,65 bilhões / US\$ 555 milhões ^{A B}	Ano de referência: 2015/2016 ^A rmsaindia.gov.in ^B Valores convertidos para USD segundo o câmbio médio de 2015
	NDSM	Missão nacional para o desenvolvimento de habilidades, com o financiamento de cursos de profissionalização de curta duração	Rs 18,8 bilhões / US\$ 293 milhões (previsão de orçamento do Ministério do Desenvolvimento de Habilidades)	Ano de referência: 2015/2016 ^A ÍNDIA, 2016 ^B Valores convertidos para USD segundo o câmbio médio de 2015

(continua na próxima página)

(continuação)

País	Programa	Descrição	Orçamento anual	Observações e fontes consultadas
Brasil	Fundos Nacionais de Desenvolvimento da Educação – FUNDEF / FUNDEB	Reserva compulsória de receitas subnacionais e aportes do governo federal para a Educação Básica (a partir de 2007), distribuídos segundo o número de matrículas em cada etapa de ensino	R\$ 13,2 bilhões / US\$ 4,46 bilhões (participação do governo federal no FUNDEB) ^{A B}	Ano de referência: 2015 ^A fnde.gov.br ^B Valores convertidos para USD segundo o câmbio médio de 2015
	Brasil Alfabetizado	Repasse a programas estaduais e municipais de alfabetização de jovens maiores de 15 anos, adultos e idosos; a partir de 2011, concessão de bolsas para alfabetização	R\$ 220 milhões / US\$ 85 milhões (orçamento projetado para 2005) ^{A B}	Ano de referência: 2005 ^A PORTAL MEC, 2005 ^B Valores convertidos para USD segundo o câmbio médio de 2005
	Mais Educação	Repasse financeiro direto a escolas municipais e estaduais de baixo desempenho, para extensão da jornada escolar por 7 horas diárias/5 dias de semana, com atividades de acompanhamento pedagógico, esporte e lazer, cultura e artes e educação ambiental, entre outras áreas.	R\$ 1,8 bilhão / US\$ 886 milhões (orçamento projetado para 2013) ^{A B}	Ano de referência: 2013 ^A PORTAL MEC, 2013 ^B Valores convertidos para USD segundo o câmbio médio de 2005
	PRONATEC	Bolsa formação e repasse financeiro a instituições privadas e públicas para oferta de cursos profissionalizantes de curta duração	R\$ 2,5 bilhões / US\$ 760 milhões ^{A B}	Ano de referência: 2015 ^A portaldatransparencia.gov.br ^B Valores convertidos para USD segundo o câmbio médio de 2015
África do Sul	QIDS – Up	Investimento focalizado em infraestrutura, recursos de aprendizagem e treinamento docente em 15 mil escolas consideradas mais pobres e carentes de investimento.	R 829 milhões / US\$ 99 milhões (total de investimentos nacionais na rubrica Educação Geral) ^{A B}	Ano fiscal de referência: 2009/2010 ^A ÁFRICA DO SUL, 2010, p. 213 ^B Valores convertidos para USD segundo o câmbio médio de 2009
	National School Nutritional Programme	Repasse condicional a prefeituras, para oferta de refeição nas escolas (obrigatoriedade: comprovar o fornecimento de alimentação nos parâmetros anteriores no ciclo letivo anterior).	R 2,39 bilhões / US\$ 287 milhões ^{A B}	Ano fiscal de referência: 2009/2010 ^A ÁFRICA DO SUL, 2010, p. 173 ^B Valores convertidos para USD segundo o câmbio médio de 2009

Elaboração própria.

A análise deste estudo está limitada aos principais investimentos feitos pelo governo nacional na educação primária, infantil e secundária (segundo a ordem das seções a seguir).

Nos documentos nacionais estratégicos, políticas de acesso ao ensino superior são eventualmente mencionadas como parte do esforço de combate à pobreza, embora com bem menos relevância do que as políticas para a educação primária, infantil e secundária (esta, em especial na modalidade profissionalizante). A educação de nível terciário ou superior está fora do escopo da análise, por dois motivos: i) o investimento público no Ensino Superior é menos progressivo que o investimento em outras etapas, e por isso escapa ao conceito de política focalizada empregado para balizar este mapeamento; ii) as decisões de investimento no Ensino Superior estão submetidas a outras lógicas além da política social (por exemplo, o desenvolvimento de ciência e tecnologia), o que elevaria muito o nível de complexidade da análise e se desviaria do objetivo deste trabalho.

4.2.1 Políticas para a educação primária

Nos anos 2000, a **Índia** deu um salto importante rumo à quase universalização da educação primária, já reconhecida como direito desde a Constituição de 1947. O país, que tinha praticamente um quinto das crianças fora da escola primária em 1999, em 2012 operava o maior sistema de educação básica do mundo, com mais de 137 milhões de matrículas só no ensino primário (UNESCO, 2011, p. 7). Os esforços do Estado nos anos 2000 geraram resultados relativamente rápido: nas zonas rurais, o percentual de crianças de 6 a 14 anos que não estavam matriculadas na escola caiu de 6,6% em 2005 para 3,5% em 2010 (ÍNDIA, 2011, p. 8). À época do lançamento do 12º Plano Quinquenal (2011/2012), a principal discussão para a política social na área de Educação era como alcançar cerca de 1,3 milhão de crianças ainda fora da escola (UNESCO, 2011, p. 7).

Duas políticas relacionadas à educação primária constam na lista de programas-chave (“*flagship programs*”) para o desenvolvimento na Índia (ÍNDIA, 2011, p. 4). O programa **Sarva Shiksha Abhyan (SSA)** (“Education for All Movement”, em inglês), lançado em 2001/2002 com o objetivo de universalizar a educação básica no país, e o **Mid-Day Meal**, também do início dos anos 2000, que visa à implementação da oferta de refeições quentes às crianças durante o horário escolar. Adicionalmente, o Right To Education Act (RTA), aprovado pelo Parlamento em 2009, foi um marco jurídico fundamental; se o SSA inaugurou

um período de investimento mais expressivo do governo nacional na infraestrutura educacional e nas rotinas escolares, o Ato do Parlamento foi essencial para unificar certos parâmetros para execução e avaliação das atividades escolares (ibid., p. 96).

Com o SSA, o governo indiano abandonou a abordagem prévia de direcionar investimentos educacionais a distritos selecionados, em ondas progressivas, de acordo com a necessidade e o desempenho dos governos locais (AZAM; SAING, 2017); com o novo programa, recursos nacionais passaram a ser alocados a departamentos de Educação em todos os distritos e a unidades de ensino individualmente, de acordo com documentos de planejamento elaborados no nível distrital (idealmente, com a participação da comunidade) (ÍNDIA, 2011b, pp. 147-149).

O orçamento do SSA passou de Rs 114,7 bilhões (US\$ 2,7 bilhões) no ano fiscal de 2007/2008, para Rs 210 bilhões (US\$ 4,51 bilhões) em 2011/2012¹⁴⁰ (ÍNDIA, 2011, p. 9). A partir de 2013, no entanto, houve um enxugamento no orçamento do programa por pelo menos dois anos consecutivos – o que permite questionar o real compromisso do Estado com a Educação (KHASTAGIR, 2016, p. 97). Também para Drèze e Sen (2013, e.g., p 86), é surpreendente que uma tradicional retórica indiana pró-Educação coexista com níveis tão baixos de investimento no setor; tudo indica que os investimentos em educação produziram bons resultados, que poderiam ser potencializados com mais recursos públicos para a área.

Em 2011, completou-se um estudo independente que confirmou bons resultados anunciados pelo governo já dos primeiros anos de implementação do SSA, segundo uma série de indicadores educacionais. Em 200 cidades selecionadas aleatoriamente, a cobertura de matrículas de crianças entre 06 e 12 anos cresceu de 80% para 95% entre 1996 e 2006, equiparando-se os níveis de matrículas de crianças de castas registradas com a média nacional (DE et al, 2011, p. 9). A melhora nas condições físicas das escolas também foi notável: no mesmo intervalo de dez anos, cresceu de 26% para 73% o número de escolas com ao menos duas salas com climatização adequada (“*all-weather rooms*”); de 46% para 75% as escolas com acesso a água potável e de 16% para 60% aquelas com banheiro disponível¹⁴¹ (ibid., p. 10).

140 Valores convertidos segundo o câmbio médio de 2007 e 2011, de acordo com o ano de referência.

141 As escolas foram espaços preferenciais da “Total Sanitation Campaign”, lançada em 1999, que buscou melhorar as condições de saneamento nas zonas rurais, com a construção de latrinas e a disponibilização de fundos para processos de tratamento de resíduos (ÍNDIA, 2008, p. 10).

Houve evolução expressiva também na oferta dos chamados incentivos escolares, que favorecem a frequência escolar e a melhora dos resultados do ensino. A distribuição de livros didáticos, restrita a cerca de metade das escolas em 1996, chegou a 100% das instituições em 2006. Com investimentos do programa nacional Mid-Day Meal, a alimentação oferecida às crianças também melhorou – em 1996, 63% das escolas informavam distribuir lanches industrializados aos estudantes; em 2006, 86% delas ofereciam refeições quentes preparadas na própria escola (DE et al., 2011, p. 33).

Índices mais diretamente ligados aos recursos humanos envolvidos na educação apresentaram pior desempenho, com ampla variação entre escolas de diferentes Estados. A proporção média de estudantes por professor, por exemplo, era de 16 em Kerala e 64 em Bihar¹⁴²; no Rajastão, 32% das crianças estavam matriculadas em escolas com um único professor (DE et al, 2011, p. 23). A Índia demonstrou resistência em aderir a exames internacionais sobre a qualidade da aprendizagem, mas Drèze e Sen (2013, pp. 91-93) reúnem evidências de que o desempenho médio dos alunos na escola primária é insatisfatório, muitas vezes prejudicados por métodos de ensino baseados na repetição e na memorização, anacrônicos segundo a concepção moderna de educação, orientada ao desenvolvimento de competências. Estudos têm demonstrado que o nível médio de proficiência em leitura, escrita e operações matemáticas são mais essenciais ao desenvolvimento dos países do que o tradicional indicador de anos de escolaridade (utilizado para compor o IDH, por exemplo) (ibid, p. 95).

Desde os anos 1990, o setor privado assumiu responsabilidades no esforço de expansão da cobertura escolar, e é considerado um parceiro para universalização do Ensino Básico de qualidade na Índia (UNESCO, 2019, p.18). As escolas privadas no país são muito heterogêneas em termos de tamanho, infraestrutura e qualidade de ensino e, contraintuitivamente, são relevantes também para os segmentos mais pobres da população (DE et al. 2006, p. 50). Parte das escolas privadas recebe financiamento governamental ou é conveniada a departamentos públicos de educação, e parte não tem ligação com o governo – muitas são escolas pequenas, em zonas rurais ou nas periferias das cidades, que operam com recursos humanos muito escassos e acabam não se beneficiando dos programas governamentais, como o de alimentação escolar (ÍNDIA, 2011, p. 98). As escolas privadas

142 O rápido aumento do piso salarial dos professores, segundo Drèze e Sen (2013, p. 100-101), levou diversos Estados a reduzir o ritmo de contratações ou precarizar a situação contratual desses profissionais.

assumiram papel importante na oferta de vagas em muitas regiões, mas não diminuem a responsabilidade do Estado em fortalecer o sistema público: na média, o desempenho escolar de escolas particulares é tão fraco quanto o das públicas, e nada indica que uma expansão maior do ensino privado resolva os problemas fundamentais da educação indiana (DRÈZE; SEN, 2013, p. 102).

As novas diretrizes do SSA, reformuladas para incorporar disposições do *Right to Education Act*, refletem a preocupação com o desafio de melhorar qualidade da educação primária. O plano de ação para a Educação a partir de 2012 envolve, além da continuidade dos projetos para ampliação e melhora da infraestrutura escolar, recursos para a contratação e treinamento de professores (ÍNDIA, 2011b, pp. 6-7). Nesse sentido, o ciclo de aplicação da política pública parece estar evoluindo para absorver os parâmetros de qualidade e desempenho fixados pela nova legislação, e também para reforçar valores contidos na nova norma regulamentar: uma visão holística da educação, a busca por equidade e o combate a desigualdades de fundo social ou de gênero, entre outros valores (ibid, p. 6).

Em avaliação mais recente, Khastagir (2016) observa progresso na garantia de acesso à educação primária, mas piora nos mecanismos de entrega desde a virada do século. Em uma análise sobre o apoio financeiro à educação, a autora chama atenção para algumas insuficiências: o já mencionado baixo nível de despesa por aluno, muito menor que o de outros países de renda média; repasses financeiros atrasados e com prazo de expiração, que resultam em gastos apressados e ineficientes; baixa autonomia das escolas para definir a melhor alocação de recursos; e um sistema de monitoramento dos investimentos públicos que não leva em conta indicadores de aprendizagem.

Nos documentos estratégicos da **África do Sul**, a educação é frequentemente associada ao paradigma do capital humano, ao combate à pobreza crônica e ao acesso a empregos de qualidade (e.g., ÁFRICA DO SUL, 2008, p. 17). As desigualdades da presença do Estado nas regiões segregadas durante o *apartheid* manifestam-se na disponibilidade e qualidade irregulares da educação pública no país. A partir da democratização, o governo nacional atuou em favor da unificação do sistema escolar com investimentos em estrutura, realocação de profissionais (a fim de corrigir desequilíbrios na distribuição professor/aluno) e revisão de currículos, para eliminar resquícios da ideologia racista do Estado no passado

(ÁFRICA DO SUL, 2008, p. 29). No curso dos anos 2000, deu-se por concluído o processo de universalização das matrículas no ensino básico.

A despeito desses avanços e investimentos, a qualidade média da educação nas escolas “historicamente negras” na África do Sul, que concentram 80% das matrículas, evoluiu pouco desde os anos 1990 (VAN DER BERG, 2008, p. 145). Comparações internacionais mostram que o sistema educacional sul-africano tinha, em 2005, uma das taxas mais altas de variância na performance das escolas: instituições em bairros pobres de grandes cidades e nas zonas rurais tinham desempenho conjunto maciçamente pior em leitura e matemática (ibid., p. 147). Considerando que as diferenças na escolaridade estão altamente correlacionadas aos indicadores de emprego e renda na vida adulta, a realidade do sistema educacional contribui para a desigualdade de renda e a perpetuação da pobreza.

Para Spaull (2013), a realidade dual entre um sistema educacional funcional e outro não-funcional exige que a África do Sul realize avaliações separadas e desenvolva políticas educacionais específicas, com intervenções distintas do Estado para melhorar a qualidade da educação em escolas melhor ou pior estruturadas. Confrontando dados de desempenho dos estudantes (colhidos entre 2006 e 2011) com diversas variáveis, o autor constatou que são muito diferentes os fatores que influenciam os resultados do ensino oferecido ao quartil (25%) das crianças mais ricas e às demais 75%: nas escolas mais pobres, por exemplo, notou-se que a exigência de tarefa de casa e a distribuição de livros didáticos eram mais decisivas para aprendizagem, por exemplo, que a formação dos professores. Isso levanta a hipótese de que mudanças ligadas à administração escolar poderiam fazer diferença na capacidade das escolas de converter mais investimentos em ensino de maior qualidade (ibid.)

Anunciado em 2006 pelo Departamento Nacional de Educação, o programa **QIDS UP** (Quality Improvement, Development, Support and Upliftment Programme) identificou as 15 mil escolas mais carentes de recursos (aproximadamente metade da rede pública), para direcionar investimentos nacionais em infraestrutura, recursos humanos, treinamento de professores e recursos de ensino e aprendizagem, como livros didáticos, computadores e fotocopiadoras (ÁFRICA DO SUL, 2008, p. 29). A adoção de uma política focalizada nas escolas mais pobres é consistente com o diagnóstico preocupante acerca da qualidade do ensino na maioria das escolas. O governo chegou a manifestar o interesse em monitorar o resultado desses investimentos (ibid.), mas parece não ter havido uma avaliação de impacto

robusta sobre o programa específico; o programa focalizado QIDS UP não aparece nos detalhamentos do orçamento nacional para a educação e deixa de ser mencionado nos documentos da área a partir de 2012.

No balanço anual de 2009/2010, o Departamento Nacional de Educação enumerou alguns sucessos e desafios na implementação do QIDS UP: entre os sucessos, destacam-se a reforma de escolas, a constituição de bibliotecas físicas e virtuais e a ampliação da oferta de vagas na última série da pré-escola (abordada na próxima seção); entre os desafios, estavam limitações orçamentárias e baixa capacidade de gestão, tanto em nível nacional quanto provincial. Parte dos recursos repassados a projetos aprovados pelos QIDS UP teriam sido absorvidos por gargalos preexistentes e outras demandas dos departamentos de Educação subnacionais (ÁFRICA DO SUL, 2010, p. 31). O relatório indica, dessa forma, que houve falhas de implementação em um programa com potencial de impacto já limitado – o orçamento da rubrica Educação Geral, que incluiu os repasses do QIDS UP, foi naquele ano de R 829 milhões (US\$ 99 milhões¹⁴³), menos de 4% do investimento nacional em Educação (ibid, p. 213). Apenas o **National School Nutritional Programme** – uma política continuada introduzida em meados do ano 2000 – repassa um orçamento anual da ordem de R 2 bilhões (US\$ 287 milhões) em 2009/2010 para que as prefeituras assegurem a oferta de refeições em horário escolar (ibid, p. 173).

Conforme expresso na Tabela 8, desde os anos 1990, a África do Sul aplica proporção significativa do PIB e da arrecadação pública na Educação, fazendo o maior investimento proporcional dentre os países estudados. O investimento na escola primária, da ordem de 40% dos recursos para a Educação considerando todos os níveis de governo, também indica um perfil progressivo de gastos com educação. Letseka (2013), no entanto, chama a atenção para o fato de que países como Botswana, Quênia e Zimbábue obtêm melhores resultados em avaliações internacionais de desempenho estudantil, apesar de investirem em educação proporcionalmente menos do que a África do Sul.

O desafio principal, por isso, é aprimorar a eficiência do investimento na Educação Básica nos próximos anos. A Agenda 2030 inova em algumas propostas para este fim; destacam-se, entre as recomendações do documento, a profissionalização da gestão das escolas (o que, segundo o documento, inclui reduzir a influência de sindicatos e grupos de

143 Convertido segundo o câmbio médio de 2009.

pressão nas indicações para diretorias e investir em formação de gestores); a introdução de incentivos para escolas que evoluírem nas avaliações nacionais; e a formação de equipes nacionais multidisciplinares exclusivas para atuar junto aos distritos na melhora da qualidade do ensino (ÁFRICA DO SUL, 2012, pp. 308-310).

No **Brasil**, a vinculação automática de recursos estaduais e municipais foi fundamental para a universalização da educação primária nos anos 1990. A Constituição de 1988 deu um passo importante ao fixar percentuais mínimos de investimento em Educação¹⁴⁴ – ainda que eles tenham sido flexibilizados, por pelo menos 18 anos, por um mecanismo de desvinculação de receitas que confiscou cerca de 2,9% do PIB adicionais reservados à Educação segundo a regra original (PINTO, 2018, p. 853). Em 1997¹⁴⁵, influenciado por uma tendência de descentralização administrativa da oferta de serviços públicos, o Brasil criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), previsto para durar dez anos. O FUNDEF determinava a reserva na fonte 15% dos tributos recolhidos por Estados e municípios (ou 60% do quarto constitucional reservado à educação), devolvendo às prefeituras esses recursos para aplicação no Ensino Fundamental, proporcionalmente à quantidade de matrículas. A União complementaria os recursos do fundo, na hipótese de que os Estados não arrecadassem o suficiente para garantir certo piso nacional de gasto por aluno.

Além de focalizar recursos na educação primária, a principal consequência do FUNDEF foi a (provavelmente irreversível) municipalização da oferta da educação primária em todo o país (PINTO, 2018, p. 856). França e Gonçalves (2016) constataram que houve um progressivo ganho de eficiência na oferta do Ensino Fundamental ao longo do ciclo de vida do FUNDEF por meio da descentralização ou abertura de novas escolas, que permitiram que se completasse a universalização da educação primária. Um efeito adverso, no entanto, foi uma certa desorganização da rede preexistente e atraso no avanço de modalidades geralmente atribuídas aos governos municipais, como a Educação Infantil e a Educação de Jovens e Adultos; esse fenômeno ocorreu, particularmente, em Estados como São Paulo, onde o governo estadual já dispunha de uma rede de Ensino Fundamental de extensão e qualidade considerável (PINTO, 2006, p. 96; MILITÃO, 2010, pp. 62-63).

144 18% da receita líquida da União e 25% da receita líquida de impostos e municípios.

145 Primeiro ano de implementação do FUNDEF.

A partir de 2007, a renovação da política no formato do Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (**FUNDEB**) incluiu as demais etapas da educação básica (Ensino Infantil, o Ensino Médio e a Educação de Jovens e Adultos) a esse mecanismo de financiamento compulsório. Nesse aspecto, atendeu-se à demanda de educadores e da comunidade epistêmica, crítica a que o Estado conferisse prioridade a um nível de ensino em detrimento dos demais; se a Educação é compreendida como direito humano, seu principal mecanismo de financiamento deveria atender a todos os níveis e modalidades de ensino, em especial a Educação Infantil e o Ensino Médio (secundário) (DIDONET, 2006, p. 36). A natureza de fundo provisório, no entanto, manteve-se no desenho do FUNDEB (previsto para se encerrar no final de 2020), despertando críticas dos que esperavam maior segurança jurídica no mecanismo de implementação das vinculações constitucionais (e.g. ARELARO; GIL, 2006; PINTO, 2018, p. 858).

Outro ponto crítico desse sistema de fundos é a participação relativamente baixa do governo federal no financiamento da Educação¹⁴⁶. Em 2007, primeiro ano do FUNDEB, a participação da União foi da ordem de R\$ 2 bilhões, para um total de R\$ 46,9 bilhões do fundo (aproximadamente 4,2%); em 2015, o percentual de participação federal no FUNDEB havia dobrado: era de 9,8%, ou R\$ 13,2 bilhões¹⁴⁷ em um fundo de R\$ 134,2 bi¹⁴⁸. Trata-se de um aumento considerável, mas ainda aquém da vinculação constitucional originária (PINTO, 2018, p. 863).

O papel de nivelamento que caberia aos recursos da União seria fundamental para melhorar a qualidade do ensino, mas a demora na regulamentação e cumprimento de certos aspectos do FUNDEB tem prejudicado os resultados da política. O complemento insuficiente do governo federal prejudica, por exemplo, a aplicação da Lei do Piso Nacional da Educação¹⁴⁹ na maior parte das capitais brasileiras (JACOMINI et al., 2018, pp. 452). A fixação de um valor mínimo de investimento por aluno que assegure a qualidade do ensino,

146 O FUNDEB é um dos principais, mas não o único mecanismo de repasse de recursos federais às secretarias e departamentos de Educação. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) opera ainda uma dezena de programas com finalidades específicas de apoio à educação, como transporte escolar, aquisição de livros e introdução de Informática e Internet banda larga. Entre eles está também o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNDE), que tem mais de 60 anos, e transferiu a governos subnacionais um orçamento de R\$ 3 bilhões em 2010 (PORTAL MEC, 2010).

147 Em dólares: US\$ 4,46 bilhões. Conversão para dólar segundo o câmbio médio de 2015.

148 Fonte: fnde.gov.br. Disponível para download em:

<<https://www.fnde.gov.br/index.php/component/k2/item/972-repasse-de-recursos-do-fundeb>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

prevista ainda na lei de criação do FUNDEF, só foi formalizada em 2014, e provavelmente deixará de ser cumprida, entre outros motivos, em função do congelamento das despesas primárias do governo federal¹⁵⁰ (PINTO, 2018, p. 863).

Os fundos oferecem um bom resumo da trajetória de investimentos na Educação Básica, mas o governo federal adotou também outras políticas educacionais de abrangência nacional apresentadas como estratégicas para o combate a pobreza. O Plano Brasil sem Miséria, de 2011, inclui no pilar da Educação investimentos em duas políticas preexistentes: um programa de apoio à alfabetização de adultos e um programa de incentivo à ampliação da jornada escolar (BRASIL, 2010, p. 13).

O Programa **Brasil Alfabetizado** foi lançado em 2003 pelo Ministério da Educação, a fim de apoiar técnica e financeiramente políticas e projetos de alfabetização jovens com mais de 15 anos, adultos e idosos realizados por Estados ou municípios. Foi conferida prioridade a projetos de municípios cuja taxa de analfabetismo era superior a 25%, a grande maioria deles (cerca de 90%) localizados na região Nordeste (DINIZ et al., 2014, p. 643). Os recursos federais são liberados a pedido dos governos subnacionais, para despesas de custeio dos programas, como pagamento de bolsas e formação de professores/formadores, aquisição de material escolar, transporte dos alfabetizandos, etc. Nos dois primeiros anos de implementação, o programa atendeu 3,3 milhões de pessoas (PORTAL MEC, 2005).

O Brasil Alfabetizado cresceu rapidamente em seu início, mas passou por uma fase de retração e reestruturação a partir de 2006, após avaliações negativas quanto à efetividade de alguns projetos apoiados e denúncias de fraudes envolvendo ONGs conveniadas a governos locais (CARREIRA, 2019, p. 6). Em um estudo realizado com educadores bolsistas no Ceará no ano de 2010, Diniz et al. (2014) apontaram a evasão dos estudantes e a falta de acompanhamento das coordenações locais como pontos preocupantes da implementação do programa. Em 2012, o programa passou por nova fase de expansão orçamentária, incorporando a oferta de bolsas aos participantes dos projetos (CARREIRA, 2019, p. 6). O número de pessoas atendidas, no entanto, vem diminuindo desde então: foram 1,1 milhão em 2013, e 718 mil em 2014 (PORTAL MEC, 2016). Nessa segunda fase de implementação, o

149 Lei nº 11.738/2008, que definiu o piso salarial e regulamentou a distribuição de aulas e demais atividades na carga horária de professores da Educação Básica.

150 Determinado pela Emenda Constitucional nº 95/2016.

Brasil Alfabetizado dividia recursos com a etapa seguinte de escolarização (Ensino Médio) na modalidade Educação de Jovens e Adultos (CARREIRA, 2019, p. 10).

O segundo programa mencionado no Plano Brasil sem Miséria é o **Mais Educação**, instituído em 2007 como uma “estratégia do Governo Federal para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular, na perspectiva da Educação Integral” (BRASIL, 2011b, p. 6). Fortemente baseado em uma perspectiva intersetorial, o programa foi desenvolvido em conjunto por seis ministérios¹⁵¹, a fim de apoiar escolas municipais e estaduais no oferecimento de atividades de acompanhamento pedagógico, esporte e lazer, artes, cultura digital, promoção da saúde e educação ambiental, entre outros “macrocampos” de atuação. O programa prioriza a extensão do horário letivo (7 horas, 5 dias por semana) em escolas de baixo desempenho e situadas em territórios de vulnerabilidade social e educacional. Em 2013, mais de 49 mil escolas públicas do país ofereciam a educação em tempo integral por meio do programa (PORTAL MEC, 2013).

O Mais Educação inovou administrativamente ao criar uma linha de comunicação direta entre o governo federal e as unidades escolares (SOARES et al., 2017, p. 1061), o que permitiu tanto repasses financeiros diretos quanto o encaminhamento de orientações pedagógicas, ementas e recursos didático-pedagógicos (BRASIL, 2011b, p. 9).

O desenho do projeto requer a construção e mobilização de redes de aprendizagem, envolvendo a comunidade escolar e entidades parceiras, como forma de viabilizar o desenvolvimento das atividades do Mais Educação (BRASIL, 2011b, pp. 15-16). Não só os profissionais da escola, mas também familiares, educadores populares, agentes culturais e estudantes em formação docente são agentes em potencial de programa, que opera em regime de voluntariado¹⁵².

Se por um lado essa abordagem incentiva o fortalecimento da gestão escolar, o envolvimento das famílias e a democratização dos espaços educativos, por outro lado evidencia as fragilidades da estrutura educacional e precariza as condições de trabalho dos profissionais de educação ao estender a jornada letiva sem respaldo adequado (SILVA;

151 Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Esporte, Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Ciência e Tecnologia (BRASIL, 2011b, p. 6).

152 O Mais Educação disponibiliza aos monitores uma ajuda de custo de cerca de R\$ 80 (áreas urbanas) e R\$ 120 (áreas rurais) mensais por cada turma; não se trata de remuneração, mas de ressarcimento para custos de transporte e alimentação (SOARES et al. 2017, p. 1061).

SILVA, 2013). Em estudo com gestores escolares e monitores do programa, Soares et al. (2017) ouviram que as escolas encontram dificuldades para o estabelecimento de parcerias – muitas vezes, por serem elas próprias os melhores equipamentos socioculturais de sua região – e para o desenvolvimento de um plano educacional nas atividades do Mais Educação. Na prática, a maior parte dos monitores são estudantes de graduação interessados em adquirir experiência profissional, com variado grau de comprometimento e alta rotatividade (ibid., pp. 1073; 1077).

A complementação financeira propiciada pelo Mais Educação e a autonomia da escola na administração dos recursos é o grande ponto positivo do programa apontado pelos gestores (SOARES et al., pp. 1075-76). Além de servir às atividades do Mais Educação, os recursos podem ser utilizados também na aquisição de materiais duráveis e de consumo essenciais para a escola, o que muitas vezes acaba suprimindo deficiências do financiamento regular. Trata-se, de certa forma, de um desvio do propósito do programa, e mais uma manifestação da debilidade tanto do sistema regular de financiamento educacional quanto do projeto de expansão Ensino Integral.

Também em uma abordagem qualitativa, Penteado (2014) analisou os efeitos do modelo proposto pelo Mais Educação do ponto de vista da qualidade do ensino e da vivência escolar. Aqui, destacamos dois resultados da pesquisa. O primeiro: uma das principais justificativas apresentadas pelos sujeitos escolares para a implantação do ensino integral é a ideia de oferecer uma ocupação, “tirar as crianças/adolescentes da rua” ou de uma situação problemática de convívio familiar (ibid., p. 478). Dessa perspectiva, nota-se que há pouco ou nenhum ganho para a qualidade da educação, e tampouco uma solução completamente adequada para o tratamento da vulnerabilidade social – função de competência dos Centros de Referência em Assistência Social (abordados no capítulo anterior), de conselhos tutelares, etc. Para Silva e Silva (2013, p. 715), na precariedade do entorno escolar, “*a função de proteger prevalece em relação à de educar*”, e o que deveria ser uma política educacional emancipatória converte-se em uma medida de disciplinamento da pobreza, simplesmente responsabilizando as escolas pela guarda de crianças e adolescentes.

Um segundo resultado do trabalho de Penteado (2014, pp. 482-483): ainda que o Mais Educação sugira campos formativos amplos que valorizam saberes e vivências importantes para o desenvolvimento pessoal e cidadão das crianças e jovens, a tendência das

escolas é mobilizar os recursos do programa para atividades de “reforço escolar”, a fim de compensar insuficiências nos processos de ensino e aprendizagem durante as aulas. Além de restringir excessivamente as intenções de uma política de educação integral, essa escolha também não necessariamente implica em melhora do desempenho dos estudantes, já que, como discutido, o programa opera com recursos limitados e não estabelece as mesmas exigências de qualificação que recaem sobre o docente do horário regular.

Oscilando entre políticas de maior e menor controle central sobre as escolas¹⁵³, a **China** chegou ao século XXI com os “dois objetivos básicos” da educação (*liangji*) equacionados: o acesso universalizado a nove anos de educação básica e a erradicação do analfabetismo (e.g. ZHANG; MINXIA, 2006, p. 266; SUOMINEN et al. 2018, p. 53). Ainda assim, eram patentes as desigualdades no acesso a oportunidades educacionais, prejudicado especialmente nas zonas rurais e províncias ocidentais (CHINA, 2001, II). Se, nos anos 1990, as desigualdades do sistema educacional eram de alguma forma naturalizadas como subprodutos do desenvolvimento econômico, a partir dos anos 2000 o governo elegeu a equidade e a igualdade de oportunidades como prioridades na agenda educacional do país (ZHOU et al., 2018)¹⁵⁴. Esse comprometimento se traduziu em políticas para equilibrar a oferta de educação em áreas rurais e urbanas, com investimento em infraestrutura, bolsas para professores em zonas remotas, subsídios para a educação básica e redução de taxas para escolas vocacionais (CHINA, 2016, II).

No contexto da estratégia chinesa de combate à pobreza, as políticas educacionais apresentaram-se em duas frentes principais: em um primeiro momento, destacam-se as ações para melhoria de infraestrutura e acesso à educação focalizadas na zona rural e em regiões vulneráveis; já a partir de 2011/2012, quando os documentos nacionais passaram a dar mais ênfase à formação de capital humano, assumem maior protagonismo as políticas para fortalecer a formação profissional (discutidas na seção 4.2.3) e medidas para melhorar a qualidade do ensino.

153 A era Mao correspondeu a um período de aumento expressivo na oferta de Educação Básica, e também de uma radical centralização do sistema educacional, instrumentalizada pelo regime político especialmente durante a Revolução Cultural. Deng Xiaoping levou adiante um processo de descentralização administrativa, mas, em meados de 1980, um novo sistema de supervisão nacional foi estabelecido, a fim de assegurar o cumprimento da meta de universalização do ensino (SUOMINEN et al., 2018).

154 A determinação em melhorar a equidade do sistema educacional relaciona-se com o objetivo estratégico mais amplo de empoderar a sociedade e o mercado internos, e de integrar maior parcela dos chineses aos benefícios do desenvolvimento econômico (SUOMINEN et al., 2018).

Pelo menos desde 1995, o Ministério da Educação já vinha realizando investimentos focalizados na construção e reparo de escolas em distritos pobres, que foram essenciais para que se chegasse à meta de universalização da educação primária (ZHANG; MINXIA, 2006). A partir 2001, o governo central passou também a oferecer complementos salariais a professores da educação básica trabalhando em áreas pobres, a um custo de RMB 5 bilhões (cerca de US\$ 600 milhões) ao ano (ibid., p. 267), e iniciou uma política de isenções e bolsas estudantis, nacionalizada em 2007. Em 2013/2015, bolsas do governo central atenderam mais de 1 milhão de professores em 600 distritos, e o governo seguia fazendo aportes anuais para a construção de escolas e residências para professores em áreas remotas (CHINA, 2016, II).

Em um estudo sobre a eficiência dos repasses nacionais vinculados (*earmarked subsidies*) a governos distritais na China, Liu et al. (2009, pp 984-985) identificaram que as transferências destinadas à educação não só aumentaram após 2002, mas também passaram por um ganho de eficiência considerável, devido a reformas nos métodos de monitoramento e prestação de contas após 2001¹⁵⁵; literatura sobre os aportes nacionais nos anos 1990 mostram que os governos locais aplicavam boa parte dos recursos recebidos para políticas sociais em fins meramente administrativos, com pouco impacto na qualidade dos serviços públicos ofertados (ibid., p. 987).

Outra importante inflexão deu-se na provisão da educação de áreas rurais, particularmente em regiões mais esparsamente povoadas: até os anos 2000, investiu-se na construção de pequenas escolas em vilas e vilarejos, muitas com turmas multisseriadas e apenas um professor; depois de 2001, a partir de resolução do Conselho de Estado, o governo central passou a financiar a construção de internatos em áreas rurais (**Rural Boarding Schools Program**), levando as províncias a fecharem ou agregarem pequenas escolas de vila, em favor de instituições com capacidade para atender crianças de uma região maior (ZHAO, 2011). O governo justificou essa mudança com três argumentos principais: maior custo-efetividade do modelo; tendência de redução da população em idade escolar; e mais facilidade para investimentos futuros na qualidade da educação (ibid.)

Diversos questionamentos foram levantados quanto à introdução do modelo das *boarding schools* e a deficiências de implementação da política. Embora o governo central

155 Na análise do orçamento de um distrito em particular, LIU et al. (2009) constataram que: entre 1998 e 2001, 26% dos fundos recebidos vinculados à educação tinham sido aplicados pelo governo local em outros fins; de 2002 a 2004, segundo os mesmos critérios, essa taxa havia caído para 8%.

tenha financiado a construção das escolas, em muitas províncias a escassez de recursos para manutenção do ensino (mais custosa que nas escolas normais) se fez notar na higiene e integridade dos espaços, na qualidade dos serviços ou em taxas cobradas das famílias para instalação, alimentação e transporte dos estudantes (ZHAO, 2011, p. 241). Outras ponderações têm relação com as regras do regime de internato em si e consequências no campo dos Direitos Humanos. Pesquisa de Zhao (2011, p. 244) em 21 internatos rurais nas províncias de Guangxi e Qinghai apontou que cerca de metade dos alunos relatou sentimentos de “solidão, medo ou ansiedade” durante sua estada na escola.¹⁵⁶

Além do investimento na infraestrutura escolar e no apoio a professores em províncias e distritos mais pobres, também foram adotadas políticas educacionais de transferências diretas e indiretas às famílias, a fim de aliviar os custos da educação. Apesar da garantia de matrícula nos nove anos de escolaridade obrigatória na China, na prática, muitas escolas cobravam taxas extras (para a aquisição de material didático, por exemplo) que constituíam uma barreira à educação das crianças mais pobres. O Programa “**Two Exemptions, One Subsidy**” (TEOS), lançado como piloto em 2001 e expandido em escala nacional a partir de 2007, instituiu a isenção universal de quaisquer taxas em escolas primárias e secundárias; e uma bolsa de subsistência, focalizada nas famílias mais pobres, para custear o transporte e a alimentação de crianças e jovens estudando em internatos na zona rural (LIN; WONG, 2012; pp. 31-32). Em 2009, o investimento do governo central no TEOS foi de RMB 35,82 bilhões (US\$ 5,24 bilhões) (ibid.). Apenas as bolsas para 12,25 milhões de estudantes internos, custeadas pelos três níveis de governo, consumiram cerca de RMB 10 bilhões (US\$ 1,46 bilhões) em 2010 (LU, 2011, p. 10).

Analisando dados sobre consumo na zona rural antes e depois do programa, Shi (2012) constatou que as famílias empregam as transferências propiciadas pelo TEOS¹⁵⁷, principalmente, em investimentos adicionais na educação da criança titular do benefício (e não em gastos genéricos para o bem-estar da família, por exemplo); isso é positivo, pois sugere possíveis ganhos para a qualidade da educação. Esse efeito de circunscrição do repasse financeiro à educação da criança é mais acentuado no caso das meninas, o que pode significar

156 O autor aponta a falta de participação das famílias na definição da política pública – desde a escolha do regime até a definição das regras das escolas (proibição de visitas de familiares, por exemplo) – como fonte desses problemas (ZHAO, 2011).

157 Tanto as transferências diretas (bolsas) quanto indiretas (isenções).

também uma contribuição para minimizar desigualdades de gênero no acesso à educação em níveis de escolaridade mais altos (ibid.).

4.2.2 Políticas para a educação infantil

Esta seção faz um mapeamento breve das medidas e políticas públicas nacionais mais relevantes voltadas à Educação de crianças até 06 anos. Os cuidados e estímulos na primeira infância vêm sendo reiteradamente reconhecidos como essenciais para o desenvolvimento físico e cognitivo, com efeitos de longo prazo até a vida adulta, e por isso têm merecido mais atenção dos Estados. Em países em desenvolvimento, a oferta de pré-escola em regiões pobres provou-se positivamente relacionada a desempenho futuro em Leitura e Matemática, testes de inteligência, frequência escolar na Educação Básica, entre outros indicadores (ENGLE et al., 2008, p. 1346).

O amplo reconhecimento da importância da educação no desenvolvimento durante a primeira infância levou os quatro países estudados a fixarem metas para a universalização de ao menos um ano de educação pré-primária nos próximos anos (UNESCO, pp. 19-20). Há diferenças de ênfase e abordagem acerca da Educação Infantil nos documentos analisados, com consequências distintas para as políticas públicas nacionais em cada país.

Tanto a Índia quanto a África do Sul enfrentam desafios maiores nos cuidados da primeira infância, pois lidam com maiores taxas de mortalidade infantil e subnutrição, além de deficiências na imunização da população (UNESCO, 2014, p. 6-7). No período estudado, ambos os países propuseram programas voltados ao cuidado integral, articulando e um mesmo marco políticas de acompanhamento em saúde com atividades da Educação Infantil.

Na **Índia**, o serviço de pré-escola “não-formal” para crianças de 03 a 06 anos é um dos seis componentes oferecidos pelo **Integrated Child Development Scheme (ICDS)**, concebido em 1975 em um esforço nacional para reduzir a mortalidade infantil no país. O governo central não apenas investiu na expansão e fortalecimento dos *Anganwadi Centres*, administrados pelas autoridades locais, mas também contribui com o financiamento de projetos executados pela rede nas diversas áreas do programa – além da pré-escola, imunização, educação para saúde, suplementação nutricional, entre outras (RAO; KAUL,

2017, p. 32). Em 2015, eram cerca de 1,3 milhão de centros *Anganwadi* operacionais, atendendo mais de 100 milhões de pessoas (crianças de até 06 anos, gestantes e nutrízes); o número de crianças matriculadas especificamente no serviço de pré-escola era de 36,5 milhões (ibid., p. 33).

Ainda no início dos anos, 2000, a UNESCO considerou robusto o impacto do ICDS na melhora das condições nutricionais e na saúde física das crianças, mas recomendou mais investimento nas atividades educacionais do programa, a fim de melhorar também o desenvolvimento psicossocial das crianças (SIRAJ-BLATCHFORD, 2003). Essa preocupação parece ter sido de alguma forma internalizada no planejamento do Estado, que duplicou a oferta de pré-escola desde então e aproximou-se da meta de universalização para a faixa etária; mais recentemente, um trabalho de regulamentação e padronização das pré-escolas vem buscando ganhos também na qualidade do serviço ICDS (RAO; KAUL, 2017, p. 44).

Assim como a Índia, a **África do Sul** têm priorizado políticas públicas para a primeira infância na perspectiva do desenvolvimento integral, compreendendo a educação pré-escolar como complementar a medidas para assegurar nutrição adequada e acompanhamento de saúde básica. Uma das frentes de ação para a primeira infância é a universalização do acesso ao estipêndio de apoio à infância (Child Support Grant) ainda durante os primeiros anos de vida da criança, conforme discutido na seção anterior; apenas 73% das crianças de até 06 anos elegíveis recebem de fato o benefício, que poderia ser investido em educação durante a primeira infância (ÁFRICA DO SUL, 2012, p. 298).

Governos subnacionais protagonizaram avanços na oferta de educação primária no país no curso dos anos 2000, seja por meio da ampliação da rede pública (ainda restrita) ou de subsídios a mensalidades de escolas privadas e filantrópicas, que atendem a cerca de 400 mil crianças de famílias pobres. (ÁFRICA DO SUL, 2012, p. 299). Ainda assim, segundo o governo, ao menos 20% das crianças sul-africanas não têm acesso a sequer um ano de pré-escola (ibid., pp. 298-299). Bierstecker et al. (2013) apontaram, em um estudo amostral, que a oferta de Educação Infantil fica aquém de parâmetros mínimos de qualidade estabelecidos por escalas internacionais, principalmente por conta de deficiências na gestão das escolas. Maior clareza na regulamentação da infraestrutura e serviços mínimos, e rigor na concessão de licenças, segundo os autores, seriam necessários para melhorar a qualidade da oferta de educação às crianças de até 06 anos.

Em relação aos demais países, o **Brasil** destaca-se por ter tornado obrigatória a matrícula escolar a partir dos 04 anos¹⁵⁸, avançando juridicamente no compromisso com a primeira infância. Segundo a PNAD, em 2012, 82,2% das crianças de 4 e 5 anos estavam matriculadas na pré-escola; a meta colocada pelo Ministério da Educação era de que o acesso à pré-escola para crianças de 4 e 5 anos se universalizasse até 2016, e que o atendimento nas creches (0 a 3 anos) chegasse a 50% da população no mesmo período (MOMMA-BARDELA; PASSONE, 2015, p. 19).

A aprovação do FUNDEB, em 2006, teve o mérito de incluir expressamente o Ensino Infantil no conceito de Educação Básica, abrindo caminho para maior financiamento do governo federal nessa etapa de Ensino – ainda que o fundo destine proporcionalmente mais recursos aos alunos do Ensino Fundamental e Médio¹⁵⁹. Desde o ciclo anterior, do FUNDEF (1998-2006), houvera um crescimento expressivo da rede de pré-escolas e creches (principalmente) privadas conveniadas aos municípios, que passaram a concentrar os investimentos públicos nas matrículas do Ensino Fundamental; em 2010, metade das escolas privadas de Educação Infantil tinham convênios com o poder público (OLIVEIRA; BORGHI, 2013, p. 44). As regras do FUNDEB tendem a fortalecer esse modelo, ao permitir a contabilização de alunos da rede conveniada para o cálculo dos repasses de recursos da União. Na prática, isso significa que parte dos recursos da Educação Infantil são capturados pelos serviços privados (MOMMA-BARDELA; PASSONE, 2015, p. 28).

Mesmo com mudanças positivas na regulamentação e financiamento da Educação Infantil, principalmente na pré-escola, Momma-Bardela e Passone (2015), expressam duas preocupações centrais: a “brecha” jurídica que ainda desobriga o Estado de garantir creches para todas as crianças de 0 a 3 anos; e uma tendência dominante de compreender Educação Infantil como “preparatória” para o Ensino Fundamental, em uma prática bancária, mais voltada mais ao cumprimento de horários e currículos que à formação da criança como sujeitos no processo educativo.

158 EC 59/2009 à C.F./1988: "Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (NR)

159 Os fatores de ponderação considerados na distribuição de recursos do Fundeb para creches e pré-escolas são menores que os destinados ao Ensino Fundamental e Médio, apesar de estudos apontarem que o custo por aluno da Educação Infantil é maior que nas outras etapas do Ensino Básico (MILITÃO, 2010, p. 05).

As desigualdades do acesso ao Ensino Infantil no Brasil são ainda mais acentuadas no caso das crianças menores. Em 2012, em média, o percentual de crianças de 0 a 3 anos que frequentavam creches era de 21,2%; no quintil dos brasileiros mais ricos, essa proporção subia para 41,9% (SILVEIRA; PEREIRA, 2012, p. 7). Esses dados indicam que há uma demanda não atendida da população mais pobre pelo serviço da creche, ainda que esta etapa de ensino não seja obrigatória. A creche é importante não apenas para o desenvolvimento das crianças, mas para combater assimetrias sociais e de gênero – a falta de vagas em creche tende a afastar mulheres mais pobres do mercado de trabalho formal. Por isso, em 2011, paralelamente à publicação do Plano Brasil sem Miséria, o governo lançou a ação **Brasil Carinhoso**. Trata-se de uma política para custear a ampliação das vagas para crianças de até 04 anos, focalizada nas famílias de baixa renda.

O Brasil Carinhoso atua em duas frentes: repassa diretamente às creches (públicas ou conveniadas) um valor anual¹⁶⁰ por criança beneficiária do Bolsa Família matriculada na instituição, para apoiar ações de manutenção e desenvolvimento de Ensino (remuneração de pessoal, alimentos, material de higiene); e antecipa recursos do FUNDEB para municípios com projetos para a construção de novas creches. Entre 2012 e 2014, o Brasil Carinhoso apoiou a expansão de vagas em todos os Estados brasileiros, embora em número ainda insuficiente para atender à demanda reprimida (SILVEIRA; PEREIRA, 2015, p. 15). Além de executar um orçamento relativamente pequeno (da ordem de 0,6% do FUNDEB) (ibid.), tudo indica que o ciclo de implementação do Brasil Carinhoso foi excessivamente curto: o programa chegou a seu pico de orçamento em 2014 (R\$ 808 milhões / US\$ 344 milhões naquele ano), mas sofreu cortes expressivos a partir do ano seguinte; em 2017, o empenho de recursos do Brasil Carinhoso havia sido reduzido a R\$ 40 milhões (MORENO; SORANO, 2017).

A educação pré-primária na **China** é majoritariamente oferecida por pequenas escolas comunitárias ou por escolas públicas que são em parte financiadas por taxas cobradas das famílias (GONG et al. 2015, p. 196). Há uma grande disparidade de matrículas nas zonas urbanas (46% das crianças de até 6 anos) e na zona rural (21%)¹⁶¹; e, em ambos os contextos,

¹⁶⁰ Os valores repassados por criança pelo Brasil Carinhoso dependem de dotação orçamentária do governo federal (originalmente, do Ministério do Desenvolvimento Social). Em 2014, o repasse por criança variou de (aproximadamente) R\$ 900 a R\$ 1500 por ano, a depender do período e da natureza da creche (pública ou conveniada). (SILVEIRA; PEREIRA, 2015, p. 10).

¹⁶¹ Dados de 2006 (GONG et al. 2015).

a pré-escola é fortemente correlacionada com a renda das famílias (ibid.). Desde 2007, observou-se uma tendência generalizada de aumento das taxas de matrícula na pré-escola, o que chama a atenção para um aumento da demanda pelo serviço. Isso denota maior necessidade de investimentos do Estado tanto na expansão das vagas quanto no subsídio a crianças de famílias de baixa renda, nos moldes do que já foi realizado para a educação primária (ibid.).

Muitas pesquisas têm sido conduzidas na China sobre os impactos e efeitos de investimentos na pré-escola. Rao et al. (2012), por exemplo, constaram que crianças da zona rural que frequentaram a Educação Infantil desde antes dos 3 anos tinham desempenho melhor em Matemática ao final da primeira série da Educação primária (aos 7 anos); crianças que haviam cursado pelo menos um ano de pré-escola conseguiam melhores resultados no primeiro ano da alfabetização. Em um estudo sobre o impacto dos investimentos públicos na qualidade da educação infantil, Hu et al. (2017) constataram que o tamanho da sala de aula e os salários dos professores são as variáveis com maior impacto na construção de habilidades emocionais, organizacionais e cognitivas das crianças de até 06 anos.

Um novo marco regulatório sobre a educação pré-escolar na China foi aprovado em 2010 pelo Conselho de Estado, reconhecendo como direito universal o acesso a três anos de pré-escola e aprovando investimentos direcionados às províncias centrais e ocidentais (LU, 2011, p. 10). O **Action Plan for Three-Year Preschool Education**, junto a outros investimentos em educação, fez parte da linha estratégica de formação de capital humano conduzida desde então e tem por meta universalizar a oferta de pré-escola para crianças a partir dos 3 anos. O programa conseguiu elevar em 30% o número de matrículas nas províncias-alvo entre 2011 e 2015 (CHINA, 2016, II). Seguindo o padrão de expansão de outras políticas educacionais, o programa de investimentos começou focalizado nos distritos mais pobres, mas há intenção de ampliar o investimento público na Educação Infantil em toda a China (RAO et al., 2012, p. 68).

4.2.3 Políticas para a educação secundária e profissional

Melhorar a escolaridade e as competências profissionais dos jovens e adultos é essencial para os países que, como nos casos estudados, depositam grandes expectativas em um modelo de desenvolvimento econômico mais inclusivo. Os quatro países enfrentam o desafio de universalizar os anos finais educação obrigatória (até os 17/18 anos), além de precisar investir na formação continuada da força de trabalho, tanto para a introdução de novas qualificações quanto para corrigir deficiências na trajetória educacional pregressa dos adultos.

A educação profissional e tecnológica, que está diretamente relacionada ao perfil produtivo do país e à modernização da economia, depende de uma boa interação de governos, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada. É uma área de política pública que, naturalmente, envolve grande diversidade de investidores e tem uma estrutura mais complexa, em comparação com o ensino básico. (UNESCO, 2014, p. 37). Em todas as estratégias analisadas, a educação profissional se sobressai como estratégia de combate à pobreza – frequentemente, com maior detalhamento e relevância que o investimento nos anos finais da educação básica.

A educação profissional compreende diversos níveis de ensino, do integrado à educação básica (geralmente a partir dos 14 anos) até cursos superiores e de pós-graduação, e ainda cursos profissionalizantes de curta duração. Existe uma relação entre um sistema de educação profissional bem estabelecido e a escolaridade dos jovens: na China, onde há mais escolas técnicas, houve maior sucesso em expandir as matrículas da educação secundária até os anos finais (17/18 anos); já no Brasil, na Índia e na África do Sul, que têm proporcionalmente menos matrículas no ensino profissional e tecnológico, também são maiores os níveis gerais de matrícula e conclusão da educação secundária (UNESCO, 2014, pp. 42-43).

Esta seção trata das políticas para a educação secundária, nas modalidades básica e profissionalizante, e também de políticas relacionadas a uma tendência observada nos quatro países em estudo: a expansão da oferta, com recursos públicos, de cursos de qualificação de curta duração descolados do trilha da escolarização formal. A literatura especializada trata essa como uma educação para o desenvolvimento de habilidades/ de competências dos adultos. A educação profissional de nível superior está fora do escopo da análise, como discutido previamente neste capítulo.

A **China** investiu maciçamente na expansão da educação profissional de nível secundário desde o início dos anos 2000, o que ajudou o país a elevar rapidamente a escolaridade média da população. Em 2007, cerca de três quartos dos estudantes avançavam para a escola secundária, 43% deles matriculados em cursos técnicos e vocacionais (KUCZERA; FIELD, 2010, p. 13). Como regra geral, o custeio das escolas técnicas secundárias depende da cobrança de taxas, e programas de subsídio provinciais tiveram papel importante para viabilizar a ampliação das matrículas e expandir o acesso aos mais pobres (ibid , p. 15). A partir de 2009, também o governo central passou a financiar subsídios, isenções e bolsas para estudantes de baixa renda e oriundos da zona rural; em 2015, segundo o governo, 40% dos estudantes dos cursos técnicos em período integral eram beneficiados pela política – voltada a jovens oriundos de zonas rurais, de baixa renda ou estudantes de cursos ligados à área agrícola (CHINA, 2016, II).

Ainda existem desafios para assegurar tanto o acesso à educação quanto à formação qualificada de trabalhadores chineses. Investigando os motivos da alta evasão nos cursos técnicos secundários, Yi et al. (2015) identificaram como principais causas a dificuldade acadêmica ou a falta de apoio familiar; ao contrário do esperado, e talvez já por conta dos programas de subsídios, os custos da educação não foram determinantes nas províncias estudadas (Shaanxi e Zheijang). Kuczera e Field (2010) pontuam também a necessidade de melhorar a estrutura física e administrativa das escolas técnicas – que ainda são majoritariamente financiadas pelas províncias, o que repercute em qualidades de ensino muito desiguais – e de aprimorar as conexões entre escolas e empregadores.

O Estado, aparentemente, está atento a esses desafios, considerando que o investimento anual médio por estudante nas escolas técnicas secundárias quase triplicou entre 2000 e 2011 (YI et al. 2015, p. 116). Foram realizados esforços específicos para a matrícula de estudantes de regiões pobres na educação secundária vocacional, e a política de subsídios e isenções injetou RMB 41,7 bilhões (cerca de US\$ 6,6 bilhões) nas escolas entre 2011 e 2015 (CHINA, 2016, II). Em 2014, ademais, o Ministério da Educação também unificou as carreiras de professores e profissionais administrativos das escolas secundárias profissionais, com direitos equiparados para áreas urbanas e rurais e incentivo financeiro a trabalhadores da educação em regiões pobres (CHINA, 2016, II). Com a educação secundária razoavelmente equacionada, o país tem concentrado mais esforços em duas frentes: reformar e elevar a

qualidade da Educação Profissional de nível superior; e melhorar a qualificação dos adultos em idade ativa, por meio de cursos profissionalizantes de curta duração.

Ao nomear os esforços mais recentes ligados ao combate à pobreza, os documentos estratégicos chineses mencionam iniciativas de treinamento profissional, especificamente na área rural, para trabalhadores adultos ou jovens que já estão fora do sistema de escolarização formal. O **Dew Program** (*Yulu Jihua*) coordena a oferta de cursos de curta duração que, entre 2004 e 2010, treinaram mais de 4 milhões de pessoas em técnicas e habilidades industriais. O objetivo é preparar os trabalhadores rurais para desenvolverem atividades melhor remuneradas no campo, como nas indústrias de beneficiamento. Segundo avaliação amostral conduzida pelo governo chinês, a renda média dos profissionais formados no programa elevou-se, em média, entre US\$ 45 e US\$ 60 (300-400 *yuan*) por mês após o treinamento (CHINA, 2011, III).

A julgar pelo volume de informação nos documentos oficiais analisados, o governo chinês ampliou as iniciativas de promoção de treinamentos para trabalhadores depois de 2010, para atender a demandas por mão de obra mais especializada no mercado e também introduzindo a preparação para o empreendedorismo no rol de políticas de combate à pobreza. A campanha **Spring Tide Action**, que se seguiu à crise de 2008/2009, ofereceu cursos gratuitos e bolsas de estudo para melhorar a formação de imigrantes das zonas rurais vivendo nas cidades (CHINA, 2016, II). O **Program for the Development of Chinese Women (2011-2020)** articula cursos de formação profissional com a oferta de microcrédito e assistência técnica para mulheres pobres que desejam abrir negócios ou ingressar no mercado de trabalho; até 2015, haviam passado pelo programa 2 milhões de mulheres moradoras de áreas rurais das províncias centro-ocidentais (ibid, III). A literatura de avaliação do impacto desses programas para a pobreza e a desigualdade, no entanto, ainda é muito incipiente.

No **Brasil**, o ensino secundário foi objeto de sucessivas reformas desde 1996, quando criou-se a denominação Ensino Médio e estabeleceram-se as diretrizes curriculares para essa etapa. Em 1997, determinou-se que o ensino profissional deveria ocorrer de maneira paralela ou sequencial à educação geral, em uma trilha alternativa ao nível superior¹⁶²; esperava-se, assim, elevar a participação dos jovens na educação pós-primária e oferecer perspectivas de trabalho e renda às camadas mais pobres da sociedade, em uma economia de baixo

162 Decreto nº 2.208/97.

crescimento e em processo de liberalização. A principal crítica a essa legislação foi a de que ela reforçava uma dinâmica classista que prepara os filhos das elites para as universidades e as melhores posições sociais, e os filhos dos trabalhadores para as exigências imediatas do setor produtivo – nas palavras de Ciavatta e Ramos (2011), trata-se de uma “concepção dual ou fragmentada da educação secundária”, que remonta ainda aos tempos coloniais.

A expansão das matrículas no Ensino Médio no Brasil deu-se em ritmo acelerado desde os anos 1990 até 2004, passando em seguida por um breve período de retração e, por fim, estabilização do número de matrículas depois de 2007. Em 2009, 50,9% dos jovens de 15 a 17 anos frequentavam a educação secundária – os demais permaneciam retidos no Ensino Fundamental (34,3%) ou fora da escola (14,8%) (MORAES; ALAVARSE, 2011, p. 809). Outra característica do Ensino Médio do início dos anos 2000 é a alta concentração de matrículas sob responsabilidade dos governos estaduais (82%), que mantém níveis de investimento por aluno muito desiguais (PINTO et al., p. 645, 2011).

Os anos 2000 assistiram a um esforço de ampliação das matrículas e ganhos de qualidade na educação secundária. Em 2004, caiu a obrigatoriedade de oferecer o Ensino Médio e o Ensino Técnico em trilhas separadas, instituída oito anos antes¹⁶³. Em 2006/2007, o FUNDEB passou a financiar também o Ensino Médio, amenizando em certa medida as disparidades das redes estaduais. Em 2008, a unificação de escolas técnicas e agrícolas em uma rede federal de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) deu início a um processo de expansão do ensino vocacional (em várias modalidades)¹⁶⁴ e traduziu-se também em mais investimento direto do governo federal no Ensino Médio. Finalmente, em 2009, a Emenda Constitucional 59 tornou a educação secundária (até os 17 anos) compulsória para os brasileiros, exigindo maior comprometimento do Estado com a universalização do Ensino Médio.

A lei de criação da **rede federal de educação profissional e tecnológica** determinou que as escolas e institutos federais dedicassem ao menos 50% das vagas ao ensino

163 As consequências desse decreto foram ambíguas, já que os governos estaduais, principais provedores da educação secundária, adotaram políticas diferentes para a oferta do Ensino Técnico (MELO; DUARTE, 2011, p. 234).

164 A expansão da rede federal brasileira de Ensino Profissional e Tecnológico oferece cursos nas modalidades integrado ao Ensino Médio, que corresponde ao nível secundário; e ainda cursos técnicos subsequentes, cursos tecnológicos e cursos de graduação, que correspondem à educação terciária.

profissional de nível médio, em cursos integrados ou subsequentes¹⁶⁵. Em 2010, no Brasil apenas 2,6% do total de matrículas do ensino secundário correspondia ao ensino técnico (MORAES; ALAVARSE, 2011, p. 809); em 2017, eram 18,5%¹⁶⁶ – impulsionadas, em larga medida, pela expansão da rede de escolas técnicas federais. A rede federal foi criada a partir da integração de 31 centros e 75 escolas técnicas e agrotécnicas em todo o território nacional; dez anos depois, eram mais de 600 *campi* em todo o país, em 41 institutos/centros federais¹⁶⁷. Pinto et al. (2011, p. 658) demonstraram que a rede federal de Ensino investe quatro vezes mais nos estudantes do Ensino Médio do que a média das redes estaduais, disputando em qualidade e resultados do ensino com as escolas de elite da rede privada.

Todas essas mudanças apenas começaram a gerar efeitos no perfil da educação dos jovens brasileiros, e por isso uma avaliação objetiva de resultados necessariamente fica prejudicada. Feita essa ressalva, a literatura acadêmica já começa a explorar os potenciais e fraquezas das mudanças no Ensino Médio profissional e não-profissional, em particular suas repercussões entre a população mais pobre. Moraes e Alavarse (2011), por exemplo, veem a incorporação do trabalho como princípio educativo (nos cursos profissionalizantes e tecnológicos integrados) como um atrativo para jovens e adultos¹⁶⁸, capaz de melhorar os níveis de permanência e sucesso escolar, já que a evasão é um problema sério nesta etapa de ensino. Ciavatta e Ramos (2011, p. 36), porém, apontam inconsistências entre as diretrizes curriculares do ensino técnico – que expressam a busca por uma formação profissional mais humana, sob uma perspectiva crítica das relações sociais e de trabalho – e práticas pedagógicas conservadoras, restritas à preparação para as funções exigidas pelo mercado no momento. Em uma abordagem mais crítica, Gouveia (2016) entende o processo de expansão da rede federal de ensino tecnológico como mais uma etapa de modernização conservadora da socioeconomia espacial brasileira, que ignora as contradições do modelo de desenvolvimento adotado no país.

165 Lei 11.892/2008. Outros 20% das vagas são obrigatoriamente destinadas à formação de professores (cursos de Licenciatura) e os restantes 30% a cursos superiores de tecnologia, bacharelados, engenharias e pós-graduação.

166 Informações extraídas dos microdados do Censo Escolar de 2018 (portal.inep.gov.br): o Brasil registrava 7,7 milhões de Matrículas no Ensino Médio Regular, e 1,75 na Educação Tecnológica de nível médio (cursos integrados, concomitantes e subsequentes, excetuando-se a Educação de Jovens e Adultos).

167 Fonte: <<http://portal.conif.org.br/br/rede-federal/historico-do-conif>> Acesso em: 03 jun. 2019.

168 Voltada ao cumprimento da escolarização obrigatória após os 18 anos, a Educação de Jovens e Adultos também foi regulamentada no curso dos anos 2000 e recebe recursos do FUNDEB.

A única política pública educacional para esta fase citada textualmente nos documentos estratégicos de combate à pobreza no Brasil é o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (**Pronatec**). Criado por lei complementar em 2011, com a meta de treinar 8 milhões de trabalhadores em quatro anos, o Pronatec visa a promover o acesso ao treinamento profissional dissociado da educação básica, em cursos de formatos e para públicos variados. É uma perspectiva bastante distinta da apresentada na legislação dos anos 2000 sobre educação profissional, que destacava a formação integral e humanística do sujeito associada à formação para o mercado de trabalho; nos documentos de introdução do Pronatec, a concepção de formação profissional tem um viés acentuadamente instrumental e finalístico, visando expressamente à geração de oportunidades trabalho e à melhoria da produtividade e competitividade de certos setores da economia nacional (VIEIRA et al., 2017, pp. 206-207). A comunidade científica e associações de trabalhadores receberam o Pronatec com reservas, criticando o alto investimento em cursos de qualificação rápidos, de baixa complexidade tecnológica e desvinculados da elevação de escolaridade (ibid.).

A formação profissional de curta duração, independente da educação básica, já fazia parte do repertório de políticas de Estados e municípios e, ocasionalmente, de ações setoriais específicas de autarquias e órgãos do governo federal. A proposta do Pronatec organizou esse tipo de política em uma forma estruturante, sob coordenação nacional, para melhor responder à percepção do Estado do que eram os empecilhos ao desenvolvimento naquele momento (DEITOS et al., 2015, p. 989).

Na prática, foram dois os mecanismos instituídos pelo Pronatec: uma “bolsa-formação”, ajuda de custo para as pessoas em treinamento; e um protocolo de repasses do governo federal a instituições, públicas e privadas¹⁶⁹ que atendessem a demandas por treinamento expressas pelo setor produtivo. Coube às prefeituras, segundo atribuição do Plano Brasil sem Miséria, a responsabilidade por selecionar, matricular e acompanhar beneficiários do Bolsa Família interessados nos cursos oferecidos pelo Pronatec (BRASIL, 2014). Em

¹⁶⁹ A maior parte dos cursos do Pronatec com bolsa-formação foi ofertada pelo Sistema S (63% dos recursos do Pronatec em 2013); as redes estaduais e federais administraram menos de 20% das matrículas do programa (LIMA et al., 2016, p. 878). Instituído nos anos 1940, o Sistema S é um modelo híbrido (público-privado) em que as confederações patronais da Indústria, Comércio e Agricultura administram recursos públicos (de isenções fiscais) para a oferta de serviços ao trabalhador. Frequentemente, nos círculos de formulação de políticas, o Sistema S é apresentado como um exemplo de sucesso na integração entre educação profissional e o setor produtivo e de fortalecimento da responsabilidade social corporativa (UNESCO, 2014, p. 37). Por outro lado, as instituições do sistema S gerenciam uma receita tributária anual da ordem de R\$ 10 bilhões de maneira pouco transparente (PINTO et al., 2011, p. 660).

2015, último ano em que o programa operou em larga escala, o investimento federal nos cursos do Pronatec foi de R\$ 2,59 bilhões¹⁷⁰ (US\$ 760 milhões); os cinco maiores favorecidos pelos repasses foram instituições privadas (com destaque para o Sistema S).

De maneira geral, a literatura de revisão é bastante crítica da experiência do Pronatec. Para Vieira et al. (2017, pp. 207-208), os cursos do Pronatec submeteram-se a uma lógica de precarização do trabalho docente e, em muitos casos, de propaganda dos resultados do programa. Lima et al. (2016, p. 881) avaliam o programa como “uma política de educação profissional imediatista e alienante”, que retrocede em pontos importantes se comparado aos marcos jurídicos da educação profissional e tecnológica do início dos anos 2000. Deitos et al. (2015), por sua vez, sustentam que o Pronatec representou uma transferência dos custos de qualificação da força de trabalho ao Estado, sem contrapartida do empresariado na garantia de oferta de vagas de emprego de melhor remuneração e qualidade.

Próxima de universalizar o acesso à educação primária, a **Índia** enfrenta o desafio de melhorar as taxas de conclusão do ensino compulsório (até 14 anos) e, conseqüentemente, também os índices de ingresso e êxito na educação secundária. No nível secundário, fica mais evidente a disparidade do acesso à educação entre regiões e entre grupos menos e mais vulneráveis (mais pobres, meninas, jovens de castas e tribos registradas, etc.) (e.g. LEWIN, 2011, p. 382; CHANANA, 2014). As desigualdades de gênero ficam particularmente evidentes nesta etapa de ensino; em 2006, a proporção de adultos com educação secundária completa era de 50% dos homens e 27% das mulheres indianas (DRÈZE; SEN, 2013, p. 51)¹⁷¹.

Em 2009, a Índia lançou o **Rashtriya Madhyamik Shiksha Abhiyan**¹⁷² (RMSA), programa de investimentos semelhante ao SSA (para a educação primária), com o objetivo de assegurar a existência de ao menos uma escola secundária a no máximo 10 km de cada vila e, assim, elevar o nível nacional de matrículas na educação secundária de 52% (em 2006) a 75% dos jovens (LEWIN, 2011, p. 383). O RMSA prevê investimentos do governo central em

170 Fonte: <portaldatransparencia.gov.br>. Acesso em: 02 jul. 2019.

171 O RMSA viabiliza o financiamento do governo central também de ações visando à equidade de gênero, como a construção de banheiros separados. Políticas subnacionais em alguns estados também tiveram sucesso em reduzir a disparidade de gênero e facilitar o deslocamento até as escolas secundárias, que são mais esparsas geograficamente, provendo bicicletas a meninas que continuam frequentando a escola depois do ensino primário (DRÈZE; SEN, 2013, p. 143).

172 Em inglês: National Mission for Secondary Education.

infraestrutura escolar focalizados nas regiões mais pobres, admitindo a participação de grupos privados na gestão e manutenção do ensino, que fica sob responsabilidade dos governos provinciais. O orçamento do RMSA veio crescendo desde 2008, e no ano fiscal de 2015/2016 era projetado em Rs 35,65 bilhões (US\$ 55 milhões); A maior parte dos recursos é aplicado em salários de professores (36%) e construção e reformas (31%)¹⁷³.

Assim como ocorreu na educação primária, o setor privado (com e sem subsídios do Estado) também tem peso importante na expansão da educação secundária, em todos os Estados indianos (CHANANA, 2014, p. 26). Em 2014/2015, 40% das vagas eram providas por escolas privadas, 42,7% por escolas públicas e 16,6% por escolas privadas ou filantrópicas conveniadas aos governos¹⁷⁴. A iniciativa privada pode ter sido uma força importante para acelerar a expansão desse nível de ensino no país, mas a cobrança de taxas acaba contribuindo com as desigualdades de acesso nesse nível educacional. Em 2006, 70% dos jovens do quintil mais rico frequentavam o ensino secundário, enquanto no quintil mais pobre esse percentual era de 30% (ibid.).

Mukhopadhyay e Sahoo (2016) avaliam que o RMSA acertou ao priorizar a construção de escolas públicas em regiões mais isoladas, constatando que a disponibilidade da educação secundária afeta até mesmo a propensão das famílias a manterem os filhos na escola primária. Lewin (2011) reconhece a importância do investimento nacional nesta etapa da escolaridade, mas sustenta que o governo deve ainda: i) propor políticas diferenciadas para regiões mais pobres, dividindo os custos de manutenção de ensino com os governos subnacionais; ii) regular a cobrança de taxas nas escolas privadas, para que não se tornem proibitivas; e iii) investir na formação de professores, hoje largamente a cargo de faculdades privadas.

A oferta de educação profissional na Índia é segmentada em duas vertentes: a educação vocacional é oferecida pela rede escolar pública e privada, submetida às regulamentações do Ministério da Educação; e o treinamento profissional, mais curto e orientado à prática, se desenvolve a partir da organização do setor produtivo junto a diversas agências do Estado, autarquias e ONGs (AGRAWAL; INDRAKUMAR, 2014, p. 483). Ambos são ainda pequenos para o tamanho da população. No período do 12º Plano

173 Fonte: <rmsaindia.gov.br>. Acesso em: 03 jul. 2019.

174 Fonte: <rmsaindia.gov.br>. Acesso em: 03 jul. 2019.

Quinquenal (2012-2017), a Índia buscou criar 70 milhões de oportunidades de formação nessas duas vertentes, e aumentar de 12% para 25%, a proporção da força de trabalho que passou por educação ou treinamento profissional.

A introdução da educação vocacional de nível secundário na Índia, em 1988, teve os objetivos declarados de incentivar a continuidade da formação dos jovens após a escolarização obrigatória, melhorar sua empregabilidade e reduzir a pressão sobre o sistema universitário (AGRAWAL; INDRAKUMAR, 2014, p. 486), Apesar de investimentos do governo na expansão da rede de escolas vocacionais públicas, apenas 3% dos estudantes indianos de nível secundário seguiam essa trilha em 2012/2013 (ibid., 487). Algumas das causas para o baixo interesse (tanto dos estudantes quanto dos governos) nessa trilha de escolarização são a dificuldade de integração com a indústria, demora na atualização dos currículos e um certo estigma quanto à educação profissional que faz os jovens mais escolarizados preferirem o ensino superior universitário (ibid.).

No campo da qualificação profissional (independente do sistema de escolaridade formal), mais de 15 ministérios e departamentos nacionais coordenam programas de treinamento, compartimentalizados para atender a setores econômicos específicos (como agricultura, construção civil, etc.) ou ao público-alvo de grupos vulneráveis (mulheres, castas registradas, etc.) (UNESCO, 2014, p. 20). Nos documentos de combate à pobreza analisados, as referências a programas de “desenvolvimento de habilidades” (*skill development*) são bastante mais frequentes que as menções à educação secundária, profissional ou geral (e.g. ÍNDIA, 2008, p. 25)

Lançada em 2008, a **National Skill Development Mission (NDSM)**, voltou-se especificamente para o treinamento e, idealmente, para a colocação profissional de jovens vivendo abaixo da linha de pobreza. A missão procurou unificar sob um sistema de regras e objetivos comuns todo o ecossistema do treinamento profissional em curso no país, com oportunidades para financiamento e credenciamento de iniciativas de capacitação (ÍNDIA, 2011, p. 99). A empresa de capital misto National Skill Development Corporation (NSDC) operacionaliza cursos de qualificação em modelo de parceria público-privada e certifica iniciativas de capacitação profissional encabeçadas por governos subnacionais, universidades, ONGs e agências internacionais. Em pouco mais de dez anos de existência, os treinamentos promovidos ou apoiados pela NSDC formaram quase 10 milhões de pessoas e preencheram

49,1 milhões de postos de trabalho; os cursos foram oferecidos em parceria com mais de 400 escolas e centros de treinamento, em projetos aprovados por 38 conselhos setoriais formados por agentes econômicos (em áreas como manufatura, construção civil, turismo e comércio) e pela sociedade civil¹⁷⁵.

Em 2014, a NSDM foi promovida à coordenação direta do gabinete do Primeiro-Ministro e institucionalizada com status de ministério¹⁷⁶, o que evidencia a aposta do governo Narendra Modi nessa via de capacitação profissional, fora do sistema escolar tradicional. A intenção é de escalar rapidamente a oferta de cursos sob coordenação da NDSC e outros órgãos, a fim de treinar 300 milhões de indianos até 2022 (ÍNDIA, 2015b, p. 3). Trata-se de uma meta ambiciosa, mas condizente com a situação demográfica e econômica da Índia: mais da metade da população tem menos de 25 anos e, a despeito de uma economia em crescimento acelerado, só 2,3% da força de trabalho está engajada em atividades econômicas formais (ibid., p. 2). A decisão de impulsionar tão rapidamente as atividades da National Skill Development Mission, no entanto, levanta dúvidas acerca da qualidade dos treinamentos, da baixa taxa de colocação profissional após os cursos e mesmo a ocorrência de fraudes reportadas pela imprensa (DE, 2016).

Na **África do Sul**, a principal diretriz de combate à pobreza na dimensão educacional é uma mudança de paradigma na chamada educação “pós-escolar”, composta pelas instituições que formação e treinamento profissional a jovens e adultos de diferentes graus de escolarização (inclusive as universidades). O país planeja, até 2030, expandir de 650 mil para 2,5 milhões o número de matrículas nas diversas modalidades vocacionais e profissionalizantes, de modo que o setor torne-se mais relevante que a educação superior no país (cuja meta de expansão é de 937 mil para 1,6 milhão de vagas) (UNESCO, 2015, p. 44). Na Agenda 2030, o sistema “pós-escolar” tem o duplo objetivo de: i) oferecer alternativa de qualificação para jovens e adultos, de qualquer nível de escolaridade; ii) e responder à exigência de mão-de-obra qualificada para os diversos setores da economia e do governo (ÁFRICA DO SUL, 2012, p. 316).

Elevar os níveis de conclusão da educação secundária também é uma preocupação da África do Sul, onde apenas 40% dos estudantes que iniciam a escola aos 6 anos completam os

175 Fonte: <nscdindia.org/about-us>. Acesso em: 02 jun. 2019.

176 Ministry of Skill Development and Entrepreneurship.

12 anos de escolarização básica (SPAULL, 2015, p. 36). Trata-se de uma proporção baixa segundo parâmetros internacionais. A taxa de evasão aumenta após os 15 anos, por conta principalmente dos custos de permanência na escola e defasagens na aprendizagem¹⁷⁷, que se iniciam ainda nos anos iniciais e tornam-se insustentáveis no nível secundário (ibid.). Considerando que medidas da qualidade e desempenho escolar têm relação direta com a renda familiar dos estudantes, e que o nível de escolaridade está altamente correlacionado com a renda média, Spaul (2015) argumenta que o sistema de educação no país constitui uma espécie de armadilha da pobreza. De fato, cerca de 80% dos estudantes que concluem a educação secundária (grau 12) são egressos de escolas privadas e semiprivadas, localizadas sobretudo nos antigos enclaves restritos aos brancos, que hoje atendem a famílias (brancas e negras) em condições de arcar com mensalidades e taxas extras para a educação (LETSEKA, 2013).

Desde o final dos anos 1990, o governo investiu na educação profissional (de nível secundário e terciário), aproveitando a estrutura física de antigas escolas técnicas segregadas e valendo-se também de doações e parcerias com a iniciativa privada (POWELL. MCGRAF, 2014, p. 128); buscou-se trabalhar conjuntamente com o setor produtivo, nos anos 2000, franqueando a conselhos setoriais atribuições para a administração, certificação e mesmo o desenvolvimento de currículo das escolas vocacionais (ALLAIS, 2012, p. 633). Na análise de Allais (2012), no entanto, o engajamento dos jovens e o sucesso da política foram prejudicados pelas próprias condições da economia e do mercado de trabalho – que, em profundo processo de liberalização/desregulamentação, oferece poucas perspectivas de emprego decente e segurança econômica à juventude, especialmente aos que não frequentam a universidade.

No contexto do combate à pobreza, o Estado buscou ampliar as alternativas de educação profissional a adultos de todos os níveis de escolaridade (e.g. ÁFRICA DO SUL, 2008, p. 33), influenciado pela abordagem do desenvolvimento de habilidades que ganhou *momentum* em outras partes do mundo (e teve aplicação, por exemplo, no Pronatec brasileiro e na NDSM indiana). Também as escolas e faculdades técnicas, mas sobretudo os cursos profissionalizantes de mais curta duração ajudariam a combater a altíssima taxa de desocupação entre os jovens, na avaliação do governo sul-africano. Em 2008, cerca de 3

¹⁷⁷ A gravidez indesejada é um motivo relevante para evasão no caso das meninas, causa que poderia ser minimizada com intervenções relativamente simples de política pública na área da saúde e educação sexual (SPAULL, 2015).

milhões de jovens, 42% da população entre 18 e 24 anos, declararam não estar trabalhando nem estudando (POWELL; MCGRAF, 2014, p. 129).

A principal iniciativa nacional com o objetivo de impulsionar a oferta de cursos profissionais foi a **Joint Initiative on Priority Skills Acquisition (JIPSA)**, lançada em março de 2006 e prevista para durar 18 meses (e depois postergada por mais 18 meses). O objetivo era aprimorar os recursos humanos e ampliar a capacidade de qualificação de mão de obra, em escala suficiente para repercutir no crescimento do país. Grupos de trabalho com representantes do governo, indústria e trabalhadores foram montados para planejar e aprovar políticas de educação em áreas prioritárias, como a formação de técnicos e operários, engenheiros, professores e gestores de equipamentos de educação e saúde (ÁFRICA DO SUL, 2009, p. 6). Uma das metas do JIPSA era formar 50 mil técnicos em 16 setores industriais e de serviços, em cursos de formação inicial e continuada (de curta duração) ou em regime de estágio e aprendizagem em empresas parceiras (ibid., p. 15). Logo após o lançamento da iniciativa, McGrath e Akoojee (2007) anteciparam que a infraestrutura da educação pública no país, particularmente nos Estados mais pobres, teria dificuldade em suprir as necessidades do programa, e que o desempenho da economia nacional e o interesse do setor privado seriam decisivos para o seu sucesso.

Passados mais de dez anos do lançamento da iniciativa, é notória a escassez de avaliações de impacto da JIPSA. Allais (2012, p. 633) avalia que políticas que priorizam o desenvolvimento de habilidades e competências, como a JIPSA, são facilmente capturadas pela dinâmica de organização do trabalho imposta pelo mercado, volátil e pouco comprometida com os interesses de longo prazo do país; a política para a educação vocacional, segundo a autora, deveria inserir-se no campo das políticas sociais, com um investimento sustentado, de longo prazo, no alcance e na qualidade do sistema educacional. Crítica semelhante é feita por Powell e McGrath (2014), que sugerem avaliar e planejar as políticas de educação profissional sul-africanas com maior atenção às necessidades de formação das pessoas e menor dependência dos interesses de curto prazo do mercado, na perspectiva de um efetivo aprimoramento das capacidades dos trabalhadores.

De alguma forma, essas críticas ao modelo de cursos profissionalizantes para o desenvolvimento de competências/habilidades podem ser dirigidas também aos marcos semelhantes adotados pelos outros países em estudo. Trata-se de uma tendência no campo da

educação profissional, com resultados ainda muito controversos na elevação da empregabilidade e renda média das pessoas atendidas; uma integração efetiva com o sistema produtivo – linha estratégica de atuação das políticas chinesas, por exemplo – é essencial para o sucesso desse tipo de iniciativa. Ademais, embora esse seja um modelo interessante para elevar a qualificação de adultos que abandonaram a escola ou que buscam qualificação mais rápida, ele também parece estar sendo mobilizado, equivocadamente, para sanar deficiências da escolarização formal dos jovens que deveriam estar frequentando a educação secundária.

Embora este capítulo não aborde as políticas para o ensino superior, pelos motivos já expostos na parte 4.2, cabe acrescentar a esta seção a informação de que, nos quatro países, houve reformas relevantes para viabilizar o acesso e a permanência de estudantes de baixa renda também no nível superior. Considerando, porém, que as taxas de conclusão do ensino secundário são ainda baixas – especialmente na Índia, África do Sul e no Brasil –, o impacto direto das políticas para o Ensino Superior é muito baixo para os segmentos mais pobres da população.

5 CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi oferecer uma narrativa, constituída estritamente com base em documentos de governo, dados públicos e literatura científica, sobre o combate à pobreza na China, Índia, Brasil e África do Sul entre os anos 2000 e 2015. O tema da pobreza esteve em evidência nesse período, mas ainda são raras as análises comparadas a respeito das estratégias efetivamente adotadas pelos países em desenvolvimento que assumiram protagonismo na defesa do tema na esfera internacional.

Se o trabalho é ambicioso em termos de escopo – abrangeu quatro países, 12 documentos e mais de 20 políticas públicas –, é bastante mais comedido em suas pretensões. Esta, obviamente, não é uma análise definitiva, mas uma leitura atenta e crítica de documentos que orientaram os Estados nesse período, complementada por uma revisão de práticas de política social dos governos nacionais nas áreas de segurança de renda e educação.

Assim como hoje se conhece amplamente a economia política do contexto que gestou o Estado de Bem Estar no Norte Global, no pós-guerra, também faz-se necessário conhecer o esforço de desenvolvimento dos grandes países do Sul Global neste passado recente. Os compromissos com os Objetivos do Milênio assinalaram a importância do combate à pobreza na agenda de desenvolvimento destes países, e o ambiente internacional os influenciou (e foi por eles influenciado) no direcionamento dado ao tema. Aqui, procurou-se realizar inferências descritivas sobre os fundamentos doutrinários mais relevantes empregados em cada contexto nacional e sua instrumentalização na materialidade das políticas públicas. São levantadas, ocasionalmente, nesta conclusão, também algumas hipóteses sobre os sucessos e limitações dessas estratégias.

5.1 SÍNTESE DOS RESULTADOS

Influenciados por uma mesma matriz de pensamento científico e recomendações internacionais, os quatro países estudados desenvolveram estratégias e ferramentas próprias de combate à pobreza, em linha com os objetivos de desenvolvimento e fatores condicionantes de cada contexto nacional.

Em todos os casos, a multidimensionalidade do conceito de pobreza concorreu para a formulação de estratégias complexas, pluri ou intersetoriais, e a urgência do problema

incentivou a busca por uma maior integração das políticas de combate à pobreza com a agenda mais ampla de desenvolvimento. Quanto à análise das políticas públicas em si, é possível levantar como hipótese geral, para futuros testes, que os países aprenderam com a experiência internacional (inclusive por meio de cooperação no marco dos BRICS e IBAS) e convergiram para um conjunto de políticas similares nas áreas de segurança de renda e educação.

A Tabela 11 traz um quadro sinóptico que aponta, de forma condensada, as diretrizes estratégicas identificadas nesta análise e algumas de suas manifestações práticas, conforme desenvolvido no Capítulo 3. Em seguida, retoma-se brevemente as características distintivas de cada um dos quatro casos estudados.

Tabela 11 – Quadro Sinóptico das estratégias identificadas

Quadro Comparativo – Estratégias Nacionais	
China	<p>a) Focalização regional e cooperação interregional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recursos para combate à pobreza focalizados em 592 distritos-chave - “Pareamento” de distritos e estímulo cooperação financeira e técnica entre regiões mais e menos desenvolvidas (ITAP) <p>b) Combate à pobreza associado a mudanças na estrutura produtiva</p> <ul style="list-style-type: none"> - Infraestrutura e tecnologia para a atividade econômica (<i>poverty reduction by industries</i>) - Investimentos em maior produtividade no campo: fim do imposto rural, microcrédito e subsídios - Incentivo à integração da produção agrícola com indústrias de beneficiamento - Poverty Alleviation Resettlement (PAR) – políticas de migração voluntária <p>c) Descentralização administrativa e incentivo à autoorganização</p> <ul style="list-style-type: none"> - Repasses financeiros a projetos autogestionados no marco do PAR - Incentivo ao cooperativismo de conservação ecológica e valorização de produtos locais - Pacto intergovernamental no lançamento do 13º Plano Quinquenal (2015) <p>d) Investimento em capital humano</p> <ul style="list-style-type: none"> - Focalização em características individuais (<i>means-testing</i>, grupos vulneráveis) - Acompanha o deslocamento do eixo de crescimento econômico para o mercado interno - Novos programas de Proteção Social, acesso à saúde e à educação: Di Bao e Two Exemptions, One Subsidy (TEOS)

(continua na próxima página)

(continuação)

Índia	<p>a) Políticas focalizadas “suplementares” ao processo de crescimento para a redução da pobreza</p> <ul style="list-style-type: none">- Proliferação de programas de alívio da pobreza, duplicações, falhas de implementação- Programas de garantia de trabalho anteriores ao MGNREGA, de claro caráter subsidiário- Assistência social focalizada em grupos vulneráveis, mas sem cobertura dos pobres em idade ativa <p>b) Incentivo ao autoemprego e fortalecimento de “grupos de ajuda mútua”</p> <ul style="list-style-type: none">- SGSY (<i>National Rural Livelihood Missions</i>): treinamento e apoio ao empreendedorismo no campo- Estímulo a indústrias agrícolas e de beneficiamento e aumento da produtividade- Fortalecimento do capital social: adaptação a mudanças tecnológicas no campo e resistência a pressões do mercado <p>c) Construção de infraestrutura econômica e social</p> <ul style="list-style-type: none">- Objetivo colateral do MGNREGA, além da garantia de emprego: construção de infraestrutura socioeconômica- Investimentos focalizados na ampliação de infraestrutura social e para serviços públicos <p>d) Gestão participativa das políticas sociais</p> <ul style="list-style-type: none">- Responsabilidades amplas atribuídas ao sistema de <i>panchayats</i> (assembleias locais)- Incentivo à participação direta nos <i>Gram Sabhas</i> <p>e) Codificação de direitos ao trabalho, à educação e à terra</p> <ul style="list-style-type: none">- Atos do Parlamento a partir de 2005: MGNREGA (2005); Right to Information Act (2005); Forest Rights Act (2006); Right to Education Act (2009); Land Acquisition Act (2012); National Food Security Act (2013)
Brasil	<p>a) Intersetorialidade</p> <ul style="list-style-type: none">- Três eixos do Programa Fome Zero; Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)- Desenho do Bolsa Família e políticas em seu entorno <p>b) Atendimento específico a necessidades familiares e individuais</p> <ul style="list-style-type: none">- Contraponto a tendências uniformizantes da focalização por teste de meios/por grupos- SUAS: Proteção Básica e Proteção Especial, em atenção a diferentes aspectos da vulnerabilidade <p>c) Gestão descentralizada e em rede</p> <ul style="list-style-type: none">- Divisão de competências do SUAS / planejamento territorial segundo a PNAD- Articulação com municípios: Cadastro Único de Programas Sociais e Índice de Gestão Descetralizada (IGD)- Brasil sem Miséria: pacto específico com os Estados <p>d) Busca Ativa do público-alvo das políticas de combate à pobreza</p> <ul style="list-style-type: none">- Mutirões e expertise técnica do governo federal- Investimento permanente na capacidade de alcance dos municípios <p>e) Inclusão Produtiva</p> <ul style="list-style-type: none">- Crédito e apoio a pequenos produtores no campo- Ênfase na formação profissional de curta duração/ desenvolvimento de capacidades (Pronatec)- Formalização do microempreendedorismo individual (MEI) integrada ao Brasil sem Miséria

(continuaa na próxima página)

(continuação)

África do Sul	<p>a) Bem-estar social para a afirmação de direitos e integração social</p> <ul style="list-style-type: none">- Desracialização do sistema de pensões- Ampliação da rede de apoio a crianças e suas famílias- Ubuntu / institucionalização da solidariedade <p>b) Formação de capital humano e geração de oportunidades de trabalho</p> <ul style="list-style-type: none">- Geração de emprego e renda como prioridades (desemprego como problema estrutural)- Programas de trabalhos públicos (<i>Expanded Public Work Programme</i>)- Elevação do “salário social”; investimentos focalizados em educação e saúde <p>c) Acesso a ativos: infraestrutura e meios de produção</p> <ul style="list-style-type: none">- Política dos “nós presidenciais”: investimento dirigido para o desenvolvimento de regiões pobres- Iniciativas Black Economic Empowerment (BEE) e Broad-Based BEE (incentivo a pequenos negócios e cooperativas) <p>d) Busca pela construção de consensos</p> <ul style="list-style-type: none">- Sustentabilidade sociopolítica das soluções propostas para o combate à pobreza e problemas relacionados- Cooperação de <i>stakeholders</i> e neutralização de interesses setoriais e de curto prazo- Busca pela “harmonia” entre diferentes agências e níveis de governo
----------------------	--

Elaboração própria.

Na **China**, a estratégia de combate a pobreza foi apresentada em documentos estratégicos exclusivos sobre o tema (livros brancos), que partiram de uma abordagem mais concentrada na redução da pobreza rural e caminharam para um foco mais amplo e voltado para a formação de capital humano (**d**) – conceito apropriado da doutrina liberal, mas aplicado ao propósito de construção de um “socialismo com características chinesas”. Decorrem da valorização do capital humano políticas como *Two Exemptions, One Subsidy* (TEOS), que procura reduzir o custo da educação primária e secundária para famílias de baixa renda.

Uma segunda linha estratégica que parece ter se aprofundado, no caso da China, é a descentralização administrativa (**c**), acompanhada de um incentivo a maior participação comunitária em decisões de política social – pesando em contrário as dificuldades relativas a insuficiências de burocracias locais e o centralismo de algumas decisões, como, por exemplo, a de modificar o sistema educacional na zona rural para o modelo de internato.

Ainda no caso da China, outras duas diretrizes parecem mais perenes ao longo do período estudado. Em primeiro lugar, a focalização de recursos para combate à pobreza em distritos selecionados (**a**), localizados principalmente nas províncias centro-ocidentais, associada a uma tradição já enraizada de fomento à cooperação interregional, por meio do Inter-Regional Targeted Assistance Program (ITAP). E, por fim, uma característica estratégica

bastante particular de integração da agenda de combate à pobreza com o planejamento econômico **(b)**, apontada também em outras análises (e.g. RAVALLION, 2009; GHOSH, 2010); essa tendência se projeta claramente em políticas como as de realocação de famílias/migração voluntária, e também na ênfase conferida à educação profissional como trilha de escolarização ou em cursos profissionalizantes voltados a grupos vulneráveis (jovens de áreas rurais, mulheres e trabalhadores migrantes nas grandes cidades). Uma hipótese interessante a ser testada seria a proximidade na concepção de políticas sociais e econômicas e o sucesso, no longo prazo, de uma estratégia nacional de combate à pobreza.

Na **Índia**, onde a prevalência de pobreza crônica é maior que nos demais países estudados, o tema é onipresente na política nacional há décadas – apesar de o histórico recente ser de crescimento acelerado e resultados muito modestos na melhora da qualidade de vida dos mais pobres. Os documentos de planejamento econômico publicados pelo governo costumam tratar o desenvolvimento e a questão da pobreza de maneira indissociável e transversal. Uma das dificuldades nesse estudo de caso foi selecionar os documentos e políticas mais relevantes, dada a abundância de material oficial e a proliferação de marcos jurídicos que fazem referência ao tema.

A trajetória do principal programa de segurança de renda no país, o MGNREGS, ilustra algumas das diretrizes estratégicas expostas nos documentos oficiais. Em seu formato precoce, antes do ato parlamentar de 2005 que instituiu a garantia de emprego como direito, os trabalhos públicos e demais programas de segurança de renda eram expressamente classificados como subsidiários e suplementares **(a)** a políticas de desenvolvimento econômico – que, estas sim, deveriam ser as principais responsáveis pela redução da pobreza. Essa visão da política social como subsidiária no combate à pobreza foi de certa forma amenizada pelo crescimento do MGNREGS e de outras políticas de segurança de renda, mas ainda permanece e tem consequências para a estratégia indiana: a rede de Proteção Social do país faz repasses mais modestos, na comparação com os demais casos, e até hoje não oferece um programa de renda mínima para trabalhadores pobres em idade ativa (opta-se por um programa de garantia de emprego, mecanismo de focalização oneroso aos mais pobres). Ademais, também os investimentos do Estado na área de Educação são consideravelmente menores que nos demais casos, como mostra a Tabela 8 (no capítulo anterior).

Uma segunda característica estratégica, a compreensão do investimento em infraestrutura produtiva e social **(c)** como importante para o combate à pobreza, manifesta-se

nos trabalhos conduzidos pelo MGNREGS, que prioriza esse tipo de obra, e nos programas voltados à construção e melhora da estrutura física de escolas básicas e secundárias (SSA e RMSA). Ilustrando uma terceira diretriz, a gestão do MGNREGS pretende-se também participativa **(d)**, com a recomendação de que as comunidades reúnam-se em *Gram Sabhas* (instância de democracia direta do sistema de *panchayat*) para deliberar sobre os projetos prioritários e a lista de beneficiários do programa de garantia de emprego e de outras políticas de transferência nos marcos da Proteção Social.

Ainda duas diretrizes adicionais puderam ser identificadas no caso indiano: o incentivo ao autoemprego e ao fortalecimento de “grupos de ajuda mútua” **(b)**, como foco preferencial para a geração de oportunidades de trabalho decente na zona rural (sobretudo); e um processo de avanço jurídico na garantia de direitos sociais dos indianos **(e)**, por meio de uma série de atos parlamentares – incluindo o marco de criação do MGNREGS, e também os atos de garantia à Educação (dos 06 aos 14 anos), à informação e à segurança alimentar.

Os documentos oficiais para o caso do **Brasil** são menores em extensão que os indianos, mas bastante densos e assertivos na indicação das políticas que compõem uma estratégia de combate à pobreza. Os marcos da Proteção Social são razoavelmente mais precoces em relação aos demais países, em parte por conta da proximidade com as ideias ventiladas por instituições como o Banco Mundial e o FMI nos anos 1990, e tornaram-se mais complexos e multidimensionais no curso dos anos 2000; muitas das ações de combate à pobreza, assim, deram-se no marco da Assistência Social.

A intersetorialidade **(a)** é uma das características estratégicas mais marcantes, presentes tanto no desenho de políticas públicas individualmente (como o Programa de Aquisição de Alimentos) quanto na expectativa de interação entre diferentes políticas (como o Bolsa Família e as demais políticas destinadas a famílias registradas no Cadastro Único). O leque amplo de políticas com a finalidade de combate à pobreza serve também à abordagem de prestar um atendimento humanizado **(b)**, específico às necessidades do indivíduo e sua realidade familiar e comunitária, que está presente na filosofia de trabalho dos órgãos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A gestão descentralizada dos projetos de combate à pobreza – característica também das estratégias de China e Índia – no caso brasileiro é complementada por uma perspectiva de trabalho em rede **(c)**, que encoraja a repartição de competências e a cooperação entre os entes federados. A gestão compartilhada do Cadastro Único de Políticas Sociais e o sistema de

repasse públicos do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), ambos instrumentos de implementação do Bolsa Família e de outros programas sociais, são expressões dessa diretriz.

Duas outras diretrizes tornaram-se mais evidentes conforme amadureceu a estratégia de combate à pobreza, e foram expressadas no Plano Brasil sem Miséria. A diretriz da inclusão produtiva **(e)**, que já se manifestava no tratamento intersetorial dado ao tema da pobreza, tornou-se mais clara com a introdução de políticas educacionais profissionalizantes, como o Pronatec, e o incentivo à formalização de trabalhadores autônomos. Uma segunda diretriz, mais de ordem tática do que propriamente estratégica, foi a de realizar ações de “busca ativa” **(d)**, a fim de ampliar o alcance das políticas sociais e incluir as pessoas mais marginalizadas e vivendo na extrema pobreza.

Guardando alguma semelhança com o caso brasileiro, na **África do Sul** a Assistência Social é peça chave do combate à pobreza, e as reformas no setor realizadas depois dos anos 2000 foram essenciais para os resultados obtidos pelo país no campo da segurança de renda. Esse amplo movimento de pensar e reformar o sistema de bem-estar social foi um dos fenômenos que permitiu a afirmação de direitos e o fortalecimento da integração nacional **(a)**, essencial a uma democracia tão recente, e que partiu de um histórico marcado pela segregação. Tal característica estratégica relaciona-se com a busca do Estado pela construção de consensos sobre os caminhos adotados para o combate à pobreza **(d)**, que confirmam sustentabilidade política às soluções propostas pelo Estado e propiciem a cooperação entre diferentes agentes da política social

Em uma tendência similar à observada na China e na Índia, os documentos estratégicos sul-africanos valorizam também a formação de capital humano, neste caso associado à questão histórica de sanar o problema estrutural do alto desemprego **(b)**. O Estado tem feito investimentos no aumento do “salário social” e melhorado os níveis médios de educação formal da população, mas há dificuldades em se converter a escolarização em mais emprego e renda. Ampliaram-se os investimentos também na formação profissional de curto prazo e nos programas de trabalhos públicos, embora estes tenham ainda escala pequena e problemas de execução. Por fim, o Estado sinaliza também a disponibilidade e a estrutura de posse e uso de ativos infraestruturais (terra, habitação, energia, saneamento, etc.) como vetor de ação para o combate à pobreza **(c)**: uma política de investimentos focalizados em “nós presidenciais” assegurou investimentos em regiões mais pobres; e o apoio a pequenos

negócios e cooperativas de produção foram incorporados às políticas de cotas que tiveram sucesso em combater desigualdades raciais no pós-apartheid.

Para além das peculiaridades de cada estratégia nacional, é possível apontar comunalidades nas diretrizes extraídas dos documentos analisados. Essas diretrizes compartilhadas, em larga medida inspiradas por uma matriz de pensamento comum, manifestam-se de maneiras diferentes em cada caso. Uma convergência notável diz respeito à descentralização na gestão das políticas sociais. Enquanto no caso da China a descentralização administrativa se traduz na atribuição de maior discricionariedade a governos subnacionais (com iniciativas também de incentivo à gestão comunitária de projetos específicos), no caso da Índia essa diretriz assume a forma de gestão participativa das políticas sociais, com a cessão de amplas responsabilidades ao sistema de *panchayats*. No caso brasileiro, a diretriz da descentralização assume a forma do trabalho em rede, com mecanismos que organizam a divisão de competências e zelam pela complementaridade dos trabalhos em diferentes instâncias. Já na África do Sul, onde o processo de constituição do *welfare state* exigiu um movimento de uniformização de sistemas de proteção fragmentados e discriminatórios, uma estratégia para promover a apropriação das políticas sociais é fomentar a construção de amplos consensos que deem sustentação às políticas nacionais.

A Tabela 12 (na próxima página) sintetiza o mapeamento, realizado no capítulo 4, das políticas públicas mais relevantes para o combate à pobreza nas áreas de segurança de renda a educação, agrupando-as segundo sua finalidade principal. Respeitados os contextos e estratégias diferentes de cada país, é possível notar uma convergência das finalidades das políticas sociais criadas ou ampliadas no período em estudo.

Tabela 12 - Mapeamento das principais políticas sociais (Segurança de Renda e Educação) e suas finalidades

Área	Perfil do Programa	China	Índia	Brasil	África do Sul
Segurança de Renda	Garantia de renda mínima sem condicionalidade	Minimum Livelihood Guarantee Scheme (Di Bao)			
	Garantia de renda mínima condicionada			Bolsa Família (benefício básico)	
	Pensão social para idosos e grupos vulneráveis		IGNOAPS / IGNWPS	BPC	Old-Age Grant
	Subsídio para crianças e adolescentes			Bolsa Família (benefício variável)	Child Support Grant
	Garantia de Emprego / Trabalhos Públicos	Spring Breeze Action (2009); políticas de migração	MGNREGA		EPWP
Educação	Ampliação da oferta / infraestrutura da educação primária	Rural Boarding School Construction Program	SSA (Education for All Movement)	FUNDEF / FUNDEB	QIDS UP
	Oferta de educação em tempo integral	Rural Boarding School Construction Program		Mais Educação	
	Alimentação escolar		Mid Day Meal	PNAE	National School Nutritional Program
	Alfabetização de adultos			Brasil Alfabetizado	
	Subsídios e estipêndios para a Educação Básica	Two Exemptions, One Subsidy (TEOS)		Bolsa Família (condicionalidade)	Child Support Grant
	Expansão do Ensino Infantil	Action Plan for Three-Year Preschool Education	Integrated Child Development Scheme (ICDS)	Brasil Carinhoso	
	Educação profissional de nível secundário	<i>Investimentos em educação vocacional</i>		Rede Federal de Ensino Profissional e Tecnológico	
	Cursos de profissionalização / desenvolvimento de competências	Dew Program; Spring Tide Action; Development of Chinese Women Programme	National Skill Development Mission (NDSM)	PRONATEC	Joint-Initiative for Priority Skills Acquisition (JIPSA)

Elaboração própria.

No campo da Segurança de Renda, nota-se que houve investimento na ampliação das redes de Proteção Social nos quatro países estudados, por meio de mecanismos ligeiramente diferentes. Um modelo de garantia de renda mínima foi instituído no caso da China (sem condicionalidades) e do Brasil (com condicionalidades), marco essencial para incluir as pessoas pobres em idade ativa à rede de proteção. Índia e África do Sul, e também o Brasil, investiram no modelo mais tradicional de pensões sociais para grupos vulneráveis, combatendo uma situação de pobreza, geralmente crônica, que acomete pessoas tipicamente excluídas da força de trabalho. Por fim, Índia, China e África do Sul também investiram – com escalas e alcances diferentes – em programas de trabalhos públicos como forma de segurança de renda da população, possivelmente articulando essa linha de ação com projetos de criação de infraestrutura (Índia) e inclusão produtiva (África do Sul).

No campo da Educação, as políticas para o ensino primário e secundário variam de acordo com as realidades nacionais, mas é possível identificar investimentos do governo central em infraestrutura educacional, incentivos (livros, isenções de taxas, horário integral) e melhora da gestão escolar. O investimento estatal na Educação Infantil também tem repercussões importantes para o combate à pobreza, considerando que a cobertura escolar nessa faixa de idade é muito desigual e que essas políticas costumam vir integradas com atenção à saúde e outros cuidados na primeira infância.

Talvez a tendência mais expressiva no campo das políticas de Educação seja o investimento em cursos profissionalizantes para o desenvolvimento de habilidades/de competências – um modelo bastante estimulado por agências internacionais, como o Banco Mundial. A literatura de avaliação dessas políticas, até o momento, aponta resultados mistos: o impacto desses cursos, geralmente de curta duração e fora do trilha regular de escolarização, depende de integração efetiva com as demandas do setor produtivo – o que parece ter sido um elo frágil nas experiências do Brasil e da África do Sul com o modelo. Uma hipótese levantada a partir dos casos revisados é de que as políticas da educação profissional para o desenvolvimento de habilidades são alternativa interessante para a requalificação de trabalhadores em momentos de crise (como concebido no caso chinês), mas são mais problemáticas se elas se expandem às expensas do investimento na educação vocacional tradicional. A progressão desse modelo de educação na Índia, que ao longo do período estudado intensificou os investimentos dessa natureza, é, possivelmente, um caso interessante a ser observado.

5.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do processo de elaboração desta tese, houve mudanças expressivas nas diretrizes aqui descritas, que predominaram na política social dos países estudados entre 2000 e 2015 e influenciaram tendências internacionais no combate à pobreza. Algumas das políticas mapeadas foram mitigadas ou esquecidas depois de mudanças de governo, ou como consequência de pressões incidentes sobre os orçamentos públicos nacionais. Uma inclinação em favor da desregulamentação dos mercados (de bens, de capitais e de trabalho) ganhou *momentum* com a deflagração da crise financeira em 2008/2009 e dada a dificuldade de retomada das taxas de crescimento global observadas no período anterior.

Este trabalho baseia-se no conhecimento científico desenvolvido até aqui e propõe uma narrativa que lança luz sobre as políticas sociais do início deste século em alguns dos maiores países do Sul Global, evidenciando os progressos e também as fraquezas de projetos de desenvolvimento que reconheceram a essencialidade do combate à pobreza como estratégia nacional. As diretrizes estratégicas adotadas por China, Índia, Brasil e África do Sul, em sua maior parte, basearam-se em boas práticas reconhecidas pela comunidade internacional e em teorias consistentes que apontam a viabilidade de um Estado de Bem-Estar no mundo em desenvolvimento – um caminho que permitiria aliar condições de vida digna para toda a população com o caminho natural do desenvolvimento capitalista (ou com um “socialismo de características chinesas”, também lastreado em uma dinâmica cada vez mais próxima da economia de mercado capitalista).

Esse trabalho claramente não se trata de um libelo, mas também não é uma tese desengajada; é inspirado pela perspectiva de que a erradicação da pobreza é uma missão civilizatória, e por isso deve pautar escolhas econômicas e políticas, em geral, e a atuação dos Estados, em particular. Os anos que correspondem ao ciclo dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio assistiram a avanços históricos na diminuição da pobreza, em suas muitas dimensões, nos países estudados; no entanto, a meta de erradicar a pobreza não foi cumprida e pode tornar-se ainda mais distante, a depender dos desenvolvimentos futuros no campo político e econômico.

Na espécie de consenso liberal que se formou em torno dos ODMs, a política social é o espaço preferencial de ação do Estado para o combate à pobreza. É possível que as

insuficiências no cumprimento das metas sejam resultado apenas de estratégias pouco amadurecidas, ou de dificuldades no desenho e implementação de boas políticas sociais; mas também é possível que a esfera da política social, isoladamente, seja insuficiente para fazer frente à dinâmica do capital, concentradora e desestabilizante, em nossa época.

REFERÊNCIAS

- ÁFRICA DO SUL. **White Paper for Social Welfare: principles, guidelines, recommendations, proposed policies and programmes for developmental social welfare in South Africa.** Pretoria: Department of Welfare. 1997. Disponível em: <<http://www.thepresidency.gov.za/download/file/fid/1061>>. Acesso em: 26 abr. 2019.
- _____. **Towards an Anti-Poverty Strategy for South Africa: a discussion document.** The Presidency of the Republic of South Africa. 2008. Disponível em: <<http://www.thepresidency.gov.za/download/file/fid/1061>>. Acesso em: 26 abr. 2019.
- _____. **Annual Report 2008: Joint Initiative on Priority Skills Acquisition.** The Presidency of the Republic of South Africa. 2008. Disponível em: <<https://www.gov.za/taxonomy/term/550>>. Acesso em: 02 jul. 2019.
- _____. **Department of Education Annual Report 2009/10.** 2010. Pretoria: Department of Education. 2010. Disponível em: <<https://www.education.gov.za/Resources/Reports.aspx>>. Acesso em: 24 jun. 2019.
- _____. **National Development Plan 2030: Our Future – Make it Work.** The Presidency of the Republic of South Africa. 2012. Disponível em: <<https://www.gov.za/documents/national-development-plan-2030-our-future-make-it-work>>. Acesso em: 21 mai. 2019.
- _____. **Department of Public Works Annual Report 2015/2016.** Pretoria: Department of Public Works. 2015. Disponível em: <https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201705/publicworksannualreport201516.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2019.
- _____. **EPWP Recruitment Guidelines.** Pretoria: Department of Public Works. 2018. Disponível em: <http://www.epwp.gov.za/documents/Final_Recruitment_Guidelines-2018-05-23.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2019.
- AGRAWAL, R.; INDRAKUMAR. Role of Vocational Education in Shaping Socio-Economic Landscape in India. **The Indian Journal of Industrial Relations**, v. 94, n.3, pp. 483-498. 2014.
- ALAM, A.; MOKATE, R.; PLANGEMANN, K.A (orgs.). **Making it Happen: Selected Case Studies of Institutional Reforms in South Africa.** Washington: The World Bank. 2016.
- ALKIRE, S.; JAHAN, S. **The New Global MPI 2018: Aligning with the Sustainable Development Goals.** United Nations Development Program (UNDP). Setembro de 2018. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_mpi_jahan_alkire.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2018.

ALLAIS, S. Will Skills Save Us? Rethinking the Relationships Between Vocational Education, Skills Development Policies and Social Policy in South Africa. **International Journal of Educational Development**, n.32, pp. 632-642. 2012.

ALTMAN, M. HEMSON, D. **The Role of Expanded Public Works Programmes in Halving Unemployment**. Pretoria: HSRC Press. 2007. Disponível em: <repository.hsrc.ac.za/bitstream/handle/20.500.11910/5819/4852_Altman_Roleofexpandedpublicworks.pdf?sequence=1>. Acesso em: 18 jun. 2019.

AMARAL, A.D. O Papel do Cadastro Único no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P.V (orgs.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), pp. 97-126. 2014.

AMARENDER REDDY, A. Growth, Structural Change and Wage Rates in Rural India. **Economical and Political Weekly**, v.1, n.2, 2015.

ANAND, M.K.; CHAKRABORTY, R. Public Expenditure on Old Age Income Support in India: Largesse for a Few, Illusory for Most. **NIPFP Working Paper N. 253**. New Delhi: National Institute of Public Finance and Policy (NIPFP). 2019. Disponível em: <<https://www.nipfp.org.in/publications/working-papers/1848/>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

ANIKIN, V.; TIKHONOVA, N. Poverty and Inequality in BRICS Countries. **Sociological Research**, v. 55, n. 5, pp. 305-341. 2016.

ARANHA, A.V. Fome Zero: Um Projeto Transformado em Estratégia de Governo. In: SILVA, J.G.; DEL GROSSI, M.E.; FRANÇA, C.G. (orgs.). **Fome Zero: A Experiência Brasileira**. Série NEAD Especial 12. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, pp. 85-111. 2010.

ARAÚJO, V.; FLORES, P. Redistribuição de Renda, Pobreza e Desigualdade Territorial no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 63, pp. 159-182. 2017.

ARELARO, L.; GIL, J. Política de Fundos na Educação: Duas Posições. In: LIMA, M.J.R; DIDONET, V. **FUNDEB: Avanços na Universalização da Educação Básica**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). 2006. pp. 71-88.

ATLAS do Desenvolvimento Humano no Brasil. **Radar IDHM 2015**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): Fundação João Pinheiro: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). 2017. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>. Acesso em: 23 de março de 2018.

AZAM, M.; SAING, C.H. Assessing the Impact of District Primary Education Program in India. **Review of Development Economics**, v. 21, n. 4. 2017.

BARRIENTOS, A.; NEFF, D. Attitudes to Chronic Poverty in the “Global Village”. **Social Indicators Research**, v.100, n. 1, pp. 101-114. 2010.

BARRIENTOS, A.; NIÑO-ZARAZÚA, M. **Social Transfers and Chronic Poverty: Objectives, Design, Reach and Impact**. Chronic Poverty Research Centre Report. 2011. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1820314>>. Acesso em: 04 jan. 2019.

BELIEL, R. Políticas Sociais: um Plano para Acabar com a Miséria. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Ano 8, ed. 67. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 2011.

BETANHO, L.P. **A Redução da Pobreza no Brasil no Novo Milênio: uma Comparação entre as Abordagens Udnidimensional e Multidimensional**. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: 2018.

BEUKES, R.; JANSEN, A.; MOSES, M.; YU, D. Exploring the Eligibility Criteria of the Child Support Grant and its Impact on Poverty. **Social Indicators Research**, v. 134, n.2, pp. 511-529. 2017.

BICHIR, R.M. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Rio de Janeiro: 2011.

BIERSTECKER, L.; DAWES, A.; HENDRICKS, L.; TREDoux, C. Center-Based Early Childhood Care and Education Program Quality: a South-African Study. **Early Childhood Research Quarterly**, n. 36, pp. 334-344. 2016.

BHIDE, S; MEHTA, A.K. Chronic Poverty in Rural India: Issues and Findings from Panel Data. **Journal of Human Development**, v. 5, n. 2. 2004.

BONILLA-GARCÍA, A.; GRUAT, J.V. **Social Protection: a Life Cycle Continuum Investment for Social Justice, Poverty Reduction and Development**. Version 1.0. Geneva: International Labour Office (ILO). 2003. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/english/protection/download/lifecycl/lifecycle.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

BOSE, N. Raising Consumption Through India's National Rural Employment Guarantee Scheme. **World Development**, v.96, pp. 245-263. 2017.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS 2004)**. Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Brasília, Novembro de 2005.

_____. **Plano Brasil Sem Miséria**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). 2011. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/08/municipios-terao-ate-sexta-feira-16-para-cadastrar-propostas-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/plano-brasil-sem-miseria.pdf>>. Acesso em: 18 de abril de 2019.

_____. **Programa Mais Educação: Passo a Passo**. Brasília: Ministério da Educação. 2011b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php?>

[option=com_docman&view=download&alias=8168-e-passo-a-passo-mais-educacao-18042011-pdf&category_slug=junho-2011-pdf&Itemid=30192](#) >. Acesso em: 27 jun. 2019.

_____. **Pronatec Brasil sem Miséria.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2014. Disponível em:

<www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/arquivos/File/Capacitacao/pronatec_bsm/01.pdf>.

Acesso em: 27 jun. 2019.

_____. **Bolsa Família: Transferência de Renda e Apoio à Família no Acesso à Saúde, à Educação e à Assistência Social.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). 2015b. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PBF_2015.pdf>. Acesso em: 05 de junho de 2019.

_____. **Brasil Sem Miséria: Caderno de Resultados 2011-2014.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). 2015. Disponível em:

<<http://mds.gov.br/central-de-conteudo/brasil-sem-miseria/publicacoes-do-plano-brasil-sem-miseria-1>>. Acesso em: 18 de abril de 2019.

_____. **Censo SUAS 2016: Análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). 2018.

Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Censo%20SUAS%202016.pdf>>. Acesso em: 03 de abril de 2019.

BRICS. **Declaração de Fortaleza.** Documento produzido pela Sexta Cúpula dos BRICS. Fortaleza. 15 de julho de 2014. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/categoria-portugues/20-documentos/224-vi-cupula-declaracao-e-plano-de-acao-de-fortaleza>. Acesso em: 02 fev. 2017

BRUNI, L.M. Reforming the Social Assistance System. In: ALAM, A.; MOKATE, R.; PLANGEMANN, K.A (orgs.). **Making it Happen: Selected Case Studies of Institutional Reforms in South Africa.** Washington: The World Bank, pp. 119-133.. 2016.

CAMARANO, A.A.; KANSO, S. FERNANDES, D. Envelhecimento Populacional, Perda de Capacidade Laborativa e Políticas Públicas. **Boletim Mercado de Trabalho** N° 54. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). 2013.

CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P.V. (orgs.). **O Brasil sem Miséria.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). 2014.

CAMPELLO, T; MELLO, J. O Processo de Formulação e os Desafios do Plano Brasil sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P.V. (orgs.). **O Brasil sem Miséria.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), pp. 33-65. 2014.

CAREY, G.; CRAMMOND, B. A glossary of policy frameworks: the many forms of “universalism” and policy “targeting”. **Journal of Epidemiology and Community Health**, v. 71, n. 3, pp. 303-307. 2017.

CARREIRA, D. A Execução Orçamentária das Políticas de Diversidade nos Governos Lula e Dilma: Obstáculos e Desafios. **Revista Brasileira de Educação**, v. 24, Epub 25. 2019.

CECCHI, C.; MOLINAS, L. SABATINI, F. Social capital and poverty reduction Strategies: the case of rural India. In: BASILE, E.; MUKHOPADHYAY, I. (orgs.). **The changing identity of Rural India: a Sociohistoric Analysis**. Kolkata: Anthem Press, 2009, pp. 65-95.

CHAN; K.C.; NGKOK, K. Workfare in the Undemocratic States: the Case of China. **International Social Work**, n 59, v 4. 2016.

CHAN, K.W.; BUCKINGHAM, W. Is China Abolishing the Hukou System? **The China Quarterly**, v. 195, pp. 582-606. 2008.

CHANANA, K. Inclusive Secondary Education in India: Challenges and Future Directions. **Journal of International Cooperation in Education**, v. 16, n.2, pp 121-138. 2014.

CHANG, H.J. **Chutando a escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Fundação Editora da Unesp (FEU). 266p. 2003.

_____. How to “do” a developmental State. In: EDIGHEJI, O. **Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges**. Cape Town: HSRC Press. 2010. pp. 82-96.

CHAUDHARY, L.; MUSACCHIO, A.; NAFZIGER, S.; YAN, S. Big BRICs, Weak Foundations: the Beginning of Public Elementary Education in Brasil, Russia, India and China. **Explorations in Economic History**, v. 49, pp. 221-240. 2012.

CHEN, S.; RAVALLION, M.; WANG, Y. **Di Bao: a Guaranteed Minimum Income in China's Cities?** World Bank Working Paper WPS 3805. Washington: The World Bank. 2006.

CHINA. **The Development-oriented Poverty Reduction Program for Rural China**. Departamento de Informação do Conselho de Estado da República Popular da China. Outubro de 2001. Disponível em: <http://www.gov.cn/english/official/2005-07/27/content_17712.htm>. Acesso em: 09 nov. 2018.

_____. **12th Five-Year Plan (2011-2015) for National Economic and Social Development (EN)**. China's National People's Congress. 2011b. Disponível em: <<https://policy.asiapacificenergy.org/node/37>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

_____. **New Progress in Development-oriented Poverty Reduction Program for Rural China**. Departamento de Informação do Conselho de Estado da República Popular da China (*White Paper*). 2011. Disponível em: <http://www.gov.cn/english/official/2011-11/16/content_1994729_2.htm>. Acesso em: 09 nov. 2018.

_____. **China's progress in Poverty Reduction and Human Rights**. The State Council Information Office of the People's Republic of China. First Edition. 2016. Disponível em:

<http://english.gov.cn/policies/latest_releases/2016/10/17/content_281475468533275.htm>, Acesso em: 09 nov. 2018.

_____. **The 13th Five-Year Plan for Economic and Social Development of the People's Republic of China**. China's National People's Congress. Beijing: Central Compilation and Translation Press, the People's Republic of China. 2016b. Disponível em: <<http://en.ndrc.gov.cn/policyrelease/201612/P020161207645766966662.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2018.

Clavatta, M.; Ramos, M. Ensino Médio e Educação Profissional no Brasil: Dualidade e Fragmentação. **Revista Retratos da Escola**, v.5, n. 8, pp. 27-41. Brasília. 2011.

CLACSO. **Persistencias de la Pobreza y Equemas de Protección Social en América Latina y el Caribe**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Conselho Latino Americano de Ciencias Sociales (CLACSO). 2013.

Costa, P.V.; Mafra, R.A.; Bachtold, I.V. O eixo de Acesso a Serviços e a ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P.V. (orgs.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), pp. 261-287. 2014.

Couto, B.R.; Yazbeck, M.C.; Raichelis, R. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: Couto, B.R. et al. (orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 5a edição. São Paulo: Editora Cortez. 2017.

Couto, B.R.; Prates, J.C., Mendes, J. et al. A Implantação e implementação do Suas no Paraná e no Rio Grande do Sul: um movimento em processo. In: Couto, B.R. et al. (orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 5a edição. São Paulo: Editora Cortez. 2017b.

CPRC. Chronic Poverty in India: policy responses. **CPRC Policy Brief**, N. 4. Chronic Poverty Research Centre, Março de 2007. Disponível em: <http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/PB_4.pdf>. Acesso em: 03. mar. 2019.

Das, J.; Quy-Toan, D.; Özler, B. **Conditional Cash Transfers and the equity-efficiency debate**. World Bank Policy Research Working Paper 3280. World Bank. 2004. Disponível em: <<https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-3280>>. Acesso em: 30 jan. 2019.

Das, S. Impact of MGNREGA on the Livelihood Security of Rural Poor in India: a Study using National Sample Survey Data. **Oxford Development Studies**, v.44, n.4, pp. 420-440. 2016.

Deaton, A.; Koze, V. **Data and Dogma: the great Indian Poverty Debate**. The World Bank Research Observer, v. 20, n.2, p. 177-199. 2005.

DE, D. Issues and Challenges in Implementing the Skill India Movement: Trainig Partner Perspective. **Worldwide Hospitality and Tourism Themes**, v.11, n1., pp 54-67. 2019.

DE, A.; KHERA, R.; SAMSON, M. KUMAR, A.K.S. **PROBE Revisited: a Report on Elementary Education in India**. New Delhi: Oxford University Press, 2011.

DE BRAUW, A.; GILLIGAN, D.O.; HODDINOTT, J.; ROY, S. The Impact of *Bolsa Família* on Schooling. **World Development**, v. 70. 2015. pp. 303-316.

DE HAAN, A. The Social Policies of Emerging Economies: Growth and Welfare in China and India. **IPC-IG Working Paper** n. 110. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth. 2013.

DEITOS, R.A.; LARA, A.M.B.; ZANARDINI, I.M.S. Política de Educação Profissional no Brasil: Aspectos Socioeconômicos e Ideológicos para a Implantação do Pronatec. **Educação & Sociedade**, v. 36, n. 133, pp. 985-1001. Campinas: CEDES. 2015.

DESAI, R.M. Rethinking the universalism versus targeting debate. **Future Development**. Brookings Institution, 31 de Maio de 2017. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/blog/future-development/2017/05/31/rethinking-the-universalism-versus-targeting-debate/>>. Acesso em: 07 jan. 2019.

DEVEREUX, S.; SABATES-WHEELER, R. **Transformative Social Protection**. IDS Working Paper 232. Brighton: Institute of Development Studies (IDS). 2004. Disponível em: <https://www.unicef.org/socialpolicy/files/Transformative_Social_Protection.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2019.

DIDONET, V. A Educação Infantil na Educação Básica e o FUNDEB. In: LIMA, M.J.R.; DIDONET, V. **FUNDEB: Avanços na Universalização da Educação Básica**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). 2006. pp. 31-48.

DINIZ, G.M.; MACHADO, D.Q.; MOURA, H.J. Políticas Públicas de Combate ao Analfabetismo no Brasil: uma Investigação sobre a Atuação do Programa Brasil Alfabetizado em Municípios do Ceará. **Revista Administração Pública**, n.48, v.3, pp. 641-666. 2014.

DRÈZE, J.; SEN, A. **An uncertain glory: India and its contradictions**. Allen Lane – Penguin Books. E-book, 419p. 2013.

DU TOIT, A. Poverty Measurement Blues: Beyond ‘Q-Squared’ Approaches to Understanding Chronic Poverty in South Africa. In: ADDISON, T.; HULME, D.; KANBUR, R. **Poverty Dynamics: Interdisciplinary Perspectives**. New York: Oxford University Press. 2009. pp. 225-246.

DWARAKANATH, H.D. Grama Sabha: a Milestone for Sustainable Development in Rural India. **Kurukshetra: A Journal on Rural Development**. v. 61, n. 07, pp. 5-8. Ministry of Rural Development, Government of India. 2013.

EDIGHEJI, O. **Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges**. Cape Town: HSRC Press. 2010.

ELLISON, N. Beyond universalism and particularism: rethinking contemporary welfare theory. **Critical Social Policy**, v. 19, n. 1, pp. 57-85. 1999.

ENGLE, P.L. et al. Strategies for Reducing Inequalities and Improving Developmental Outcomes for Young Children in Low-Income and Middle-Income Countries. **Lancet**, v. 378, pp. 1339-1353. 2011.

ESPING-ANDERSEN, G. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press. 1991.

EYBEN, R.; KABEER, N.; CORNWALL, A. **Conceptualizing Empowerment and the implications for pro-poor growth**. Report to DAC POVNET on Empowerment. Brighton: Institute of Development Studies (IDS). 2008. Disponível em: <<http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/conceptualisingempowermentpaperforPOVNET.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2019.

FARRINGTON, J.; HARVEY, P.; SLATER, R. **Cash Transfers in the context of pro-poor growth**. Hot topic paper for OECD/DAC Povnet Risk and Vulnerability Task Group. London: Overseas Development Institute (ODI). Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/33/58/36570713.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2019.

FENG, X.L. et al. Extending access to essential services against constraints: the three-tier health service delivery system in rural China (1949–1980). **International Journal for Equity in Health**. v. 16. n. 49. 2017.

FINE, B. Can South Africa be a developmental state? In: EDIGHEJI, O. **Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges**. Cape Town: HSRC Press. 2010. pp. 169-182.

FIZBEIN, A.; SCHADY, N. **Conditional Cash Transfers: reducing present and future poverty**. Washinton: The World Bank. 2009.

FRANÇA, M.T.A.; GONÇALVES, F.O. O FUNDEF e a Eficiência na Provisão Municipal de Ensino Fundamental. **Production**, n. 26, v.1, pp. 235-248. 2016.

GARROWAY, C. How Much do Small Old Age Pensions and Widows' Pensions Help the Poor in India? **Escap Development Papers 1306**. United Nations: Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (Escap). 2013. Disponível em: <https://www.unescap.org/sites/default/files/SSWA_Dev_Paper_1306_Garroway.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2019.

GHOSH, J. Poverty Reduction in China and India: Policy Implications of Recent Trends. **DESA Working Paper** No. 92. United Nations (UN). 2010. Disponível em: <https://www.un.org/esa/desa/papers/2010/wp92_2010.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2019.

GIRI, A.K. Rural Development in India: Through Employment Programmes. **International Journal of Scientific Research and Management (IJSRM)**, v. 5, n. 7, pp. 6150-6155. 2017.

GOLAN, J.; SICULAR, T. UMAPATHI, N. Unconditional Cash Transfers in China: Who Benefits from the Rural Minimum Living Standard Guarantee (Dibao) Program? **World Development**, v. 93, pp. 316-336, 2017.

GONG, X.; XU, D.; HAN, W.J. Household Income and Preschool Attendance in China. **Child Development**, v.86, n.1, pp. 194-208. 2015.

GOUGH, I et. al. **Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts**. Cambridge University Press: Cambridge. 2004.

GOUVEIA, F.P.S. A Expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia no Território Brasileiro: entre o Local e o Nacional. **Espaço e Economia**, n. 9. 2016.

GROSH, M. et. al. **For Protection and Promotion: the Design and Implementation of Effective Safety Nets**. Washington: The World Bank. 2008.

GUAN, X.; XU, B. Central-local relations in social policy and the development of urban and rural social assistance programmes. In: CARRILLO, B.; DUCKETT, J. (orgs.). **China's Changing Welfare Mix: Local Perspectives**. New York: Routledge, pp 20-35. 2011.

GUO, R. Understanding Chinese Economic Reform. In: _____. **How the Chinese Economy Works**. Palgrave Macmillan, Cham, pp 199-233, 2017.

GUSTAFFSON, B.A.; QUHENG, D. Di Bao Receipt and its Importance for Combating Poverty in Urban China. **Poverty & Public Policy**, v. 03, n. 01, art. 10. 2011.

GUVEN, M.; LEITE, P.G. Benefits and Costs of Social Pensions in Sub-Saharan Africa. **Social Protection & Labor Discussion Paper** n. 1607. World Bank. 2016. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/325281469593828257/pdf/107234-WP-add-series-PUBLIC.pdf>>. Acesso em 14 jun. 2019

HAGER-ZANKER, J. et al. **The impact of cash transfers on women and girls: a summary of the evidence**. ODI Briefing. London: Overseas Development Institute (ODI). 2017. Disponível em: <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11374.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2019.

HANLON, H; BARRIENTOS, A.; HULME, D. **Just Give Money to the Poor: the Development Revolution from the Global South**. Sterling: Kumarian Press. 2010.

HARMSE, A. Evaluating development regions in the South African space economy. **Position IT Magazine**. Março de 2009, pp. 60-64. Disponível online em: <<http://www.ee.co.za/wp-content/uploads/legacy/AppT-Unisa.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2019.

HECKMAN, J.J.; GARCÍA, J.L. Targeting programmes effectively. **Nature Human Behaviour**, 1, 0019. 2017.

HICKEY, S. The Politics of Social Protection: what do we Get from a ‘Social Contract’ Approach?. **CPRC Working Paper** n. 216. Manchester: Chronic Poverty Research Centre. 2011. Disponível em: <<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08adb40f0b649740007f0/WP216-Hickey.pdf>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

HIMANSHU. India’s politics and the poor. In: GODEMENT, F. (org.). **What does India think?** European Council of Foreign Relations: Robert Bosch Stiftung, 2015, p, 59-63. Disponível em: <https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR145_WDIT.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

_____. The Return of Targeted Cash Transfers. **The Hindu**. 01 fevereiro 2019. Disponível em: <<https://www.thehindu.com/opinion/op-ed/the-return-of-targeted-cash-transfers/article26155629.ece>>. Acesso em: 5. jun. 2019

HLATSHWAYO, M.S. The Expanded Public Works Programme: Perspectives of Direct Beneficiaries. **The Journal for Transdisciplinary Research in South Africa**, v. 13, n.1. 2017.

HSU, S.; JIANG, S.; HEYWARD, H. The Global Crisis’Impact upon China’s Rural Migrants. **Journal of Current Chinese Affairs**, v.39, n.2, pp. 167-185. 2010.

HU, B.Y.; FAN, X.; WU, Y.; YANG, N. Are Structural Quality Indicators Associated with Preschool Process Quality in China? An Exploration of Threshold Effects. **Early Childhood Research Quarterly**, v. 40, pp. 163-173. 2017.

IBGE. **As Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos no Brasil: 2014-2015**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2015. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94686.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2019.

ÍNDIA. **Tenth Five-Year Plan (2002-2007) – Volume I: Dimensions and Strategies**. Planning Commission, Government of India. 2002. Disponível em: <<http://planningcommission.nic.in/plans/planrel/fiveyr/10th/10defaultchap.htm>>. Acesso em: 09 mar. 2019.

_____. **Tenth Five-Year Plan (2002-2007) – Volume II: Sectorial Policies and Programmes**. Planning Commission, Government of India. 2002b. Disponível em: <<http://planningcommission.nic.in/plans/planrel/fiveyr/10th/10defaultchap.htm>>. Acesso em: 09 mar. 2019.

_____. **Poverty Eradication in India by 2015: Rural Household Centered Strategy Paper**. Ministry of Rural Development, Government of India. 2008. Disponível em: <http://www.indiaenvironmentportal.org.in/files/Poverty_Eradication.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2019.

_____. **The National Rural Employment Guarantee Act 2005 (NREGA): Operational Guidelines 2008**. Terceira Edição. Ministry of Rural Development, Government of India. 2008b. Disponível em: <http://nrega.nic.in/Nrega_guidelinesEng.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2019.

_____. **Faster, Sustainable and More Inclusive Growth: an Approach to the Twelfth Five Year Plan**. Planning Commission, Government of India. 2011. Disponível em: <http://planningcommission.nic.in/plans/planrel/12appdrft/approach_12plan.pdf> Acesso em: 17 mar. 2019

_____. **Sarva Shiksha Abhiyan: Framework for Implementation**. Ministry of Human Resource and Development. 2011b.

_____. **National Social Assistance Programme: Programme Guidelines**. Ministry of Rural Development: Government of India. 2014b. Disponível em: <http://nsap.nic.in/Guidelines/nsap_guidelines_oct2014.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. **Report of the Expert Group to Review the Methodology for Measurement of Poverty**. Planning Commission, Government of India. Junho de 2014. Disponível em: <http://planningcommission.nic.in/reports/genrep/pov_rep0707.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2019.

_____. **Annual Report 2014/2015**. Ministry of Rural Development. 2015. Disponível em: <<https://rural.nic.in/publications/annual-report>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

_____. **Annual Report 2015/2016**. Ministry of Skill Development and Entrepreneurship. 2016. Disponível em: <<https://www.msde.gov.in/assets/images/annual%20report/Annual%20Report%202015-16%20eng.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2019.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero: uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil**. São Paulo: Instituto Cidadania. 2001.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (ILO). **World Social Security Report 2010/11: Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond**. Geneva: ILO. 2010. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_146566.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2018.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **World Social Protection Report 2017/19: Universal Social Protection to achieve the Sustainable Development Goals**. Geneva: ILO. 2017. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_604882.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2019.

JACOMINI, M.A.; GIL, J.; CASTRO, E.C. Jornada de Trabalho Docente e o Cumprimento da Lei do Piso nas Capitais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.34, n.2. 2018.

- KANNAN, K.P.; SRIVASTAVA, R.; SENGUPTA, A. Social Security for Unorganised Sector: a Major National Initiative. **Economic and Political Weekly**, v. 41, n. 32, pp. 3477-3480. 2006.
- KAPUR MEHTA, A. et al. Policies to Address Chronic Poverty in India. In: SHEPHERD, A.; BRUNT, J. (orgs). **Chronic Poverty: concepts, causes and policy**. Hampshire: New York: Palgrave Macmillan, p. 223-245. 2013.
- KAVIRAJ, S. On State, Society and Discourse in India. **IDS Bulletin: Reassessing Third World Politics**, v. 21, n. 4, pp. 10-15. 1990.
- KERSTENETZKY, C.L. Welfare State e Desenvolvimento. **Dados Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, pp. 129 a 156. 2011.
- KHASTAGIR, S. Universal Elementary Education in India: a Reality Check. **Social Change**, n. 46, v.1, pp. 91-105. 2016.
- KUCZERA, M.; FIELD, S. **Learning for Jobs: OECD Reviews of Vocational Education and Training - Options for China**. OECD. 2010. Disponível em: <<https://www.oecd.org/china/45486493.pdf>>. Acesso em 30 jun. 2019.
- KWON, H.; MKANDAWIRE, T.; PALME, J. Introduction: social policy and economic development in late industrializers. **International Journal of Social Welfare**, Oxford/Malden, v. 18, pp. 01-11. 2009.
- LEIBBRANDT; M. WOOLARD, I.; WOOLARD, C. Poverty and Inequality dynamics in South Africa: pos-apartheid developments in the light of the long-run legacy. In: ARON, J.; KAHN, B.; KINGDON, G. **South African Economic Policy under Democracy**. Oxford University Press. 2009.
- LETSEKA, M. South African Education has Promises to Keep and Miles to Go. **Phi Delta Kappan**, v. 94, n. 6, pp. 74-76. Março de 2013.
- LEWIN, K.M. Expanding Access to Secondary Education: Can India Catch Up? **International Journal of Education Development**, v.31, pp. 382-393. 2011.
- LIMA, M et al. O Público e o Privado na Educação Profissional: um Estudo sobre a Execução do Pronatec na Rede Federal e no SENAI. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, n.3, pp. 871-885. 2016.
- LIN, Y.; CAI, F.; LI, Z. 1999. The Chinese Miracle: Development Strategy and Economic Reform. Shanghai: Shanghai Joint Publishing Corporation and Shanghai People's Publishing House. Em chinês. 1999.
- LIN, W.; WONG, C. Are Beijing's Equalization Policies Reaching the Poor? An Analysis of Direct Subsidies Under the "Three Rurals" (Sannong). **The China Journal**, n. 67, pp. 23-46. 2012..

LINDERT, K.; SKOFIAS, E.; SHAPIRO, J. **Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean**. Social Protection Discussion Paper 0605. Washington: The World Bank. 2006. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Safety-Nets-DP/0605.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2019.

LINDERT, K.; LINDER, A.; HOBBS, J.; DE LA BRIÈRE, B. **The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context**. SP Discussion Paper no. 0709. The World Bank. 2007. Disponível em: <<https://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/BRBolsaFamiliaDiscussionPaper.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

LIU, Z. Institution and inequality: the *hukou* system in China. **Journal of Comparative Economics**, n 1, v 33, pp. 133-157. 2005.

LIU, M.; WANG, J.; TAO, R.; MURPHY, R. The Political Economy of Earmarked Transfers in a State-Designated Poor County in Western China: Central Policies and Local Responses. **The China Quarterly**, 200, pp. 973-994. 2009.

LOMBARD, A. Integrated social and economic development in South Africa: a social welfare perspective. **Argumentum**, Vitória (ES), v. 3, n.2, p. 232-248, 2011.

LU, M. **Poverty Eradication in China: a New Phase**. China Development Research Foundation. Apresentação junto à Comissão de Desenvolvimento Social do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (CSocD / UN-DESA). 11 de Fevereiro de 2011. Disponível em: <<https://www.un.org/esa/socdev/csocd/2011/Lu.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2018.

LUND, F. **Changing Social Policy: the Child Support Grant in South Africa**. Cape Town: HSRC Press. 2008.

MARES, I.; CARNES, M.E. Social Policy in Developing Countries. **Annual Review of Political Science**, v. 12, pp. 93-113. 2009.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar. 1967.

MARTEN, R. et al. An assessment of progress towards universal health coverage in Brazil, Russia, India, China and South Africa (BRICS). **The Lancet**, v. 384, n. 9960, p.2164-2171. 2014.

MCGRATH, S.; AKOOJEE, S. Education and Skills for Development in South Africa: Reflections on the Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa. **International Journal of Educational Development**, n. 27, pp. 421-434. 2007.

MILITÃO, S.C.N. Do FUNDEF ao FUNDEB: O que Muda para o Financiamento da Educação Municipal? **Colloquium Humanarum**, v.7, n.2, pp. 61-67. 2010.

MCCORD, A. A Critical Evaluation of Training within the South African National Public Works Programme. **Journal of Vocational Education and Training**, v. 57, n.4, 2005.

MDS. **Boletim BPC 2015 – Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2016. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/boletim_BPC_2015.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2019.

MEDEIROS, M.;BRITTO, T.; SOARES, F. **Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: Contribuições para o Debate**. Texto para Discussão N° 1283. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). 2007.

MELANDER, A.; PELIKANNOVA, K. **Reform of the hukou system: a litmus test of the new leadership**. ECFIN Economic Brief: Economic Analysis from European Commission's Directorate General for Economic and Financial Affairs, Issue 26. July 2013. Disponível em: [http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_briefs/2013/pdf/eb26_en.pdf].

MOMMA-BARDELA, A.M.; PASSONE, E.F.K. Políticas Públicas de educação Infantil e o Direito à Educação. **Laplage em Revista**, v.1, n.1, pp. 17-35. 2015.

MORAES, C.S.V.; ALAVARSE, O.M. Ensino Médio: Possibilidades de Avaliação. *Educação & Sociedade*, v. 32, n. 116, pp. 807-838. Campinas (SP): CEDES. 2011.

MORENO, A.C.; SORANO, V. **Repasses do governo federal para programa de auxílio a creches caem 90% em dois anos**. *Portal G1*, 30 de dezembro de 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/repasses-do-governo-federal-para-programa-de-auxilio-a-creches-caem-90-em-dois-anos.ghtml>>. Acesso em: 30 jun. 2019.

MORGAN, M. **Falling inequality beneath Extreme and Persistent Concentration: New Evidence from Brazil combining National Accounts, Surveys and Fiscal Data, 2001-2015**. WID. World Working Paper Series n. 2017/12. World Wealth and Income Database. 2017.

MUKHOPADHYAY, A.; SAHOO, S. Does Access to Secondary Education Affect Primary Schooling? Evidence from India. **Economics of Education Review**, n. 54, pp. 124-142. 2016.

MYRDAL, G. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Saga. 1972.

MKATSHWA-NGWENYA, E. Implementation of the Expanded Public Works Programme (EPWP) in South Africa (2004-2014). Tese de Doutorado submetida a: University of South Africa., Pretoria. 2016. Disponível online em: <<http://uir.unisa.ac.za/handle/10500/21523>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Declaração proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Paris, 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>>. Acesso em: 02 jul. 2019.

NARAYAN, D. Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty. **Policy Research Working Paper** n. 2167. The World Bank: Poverty Reduction and Economic Management Network.1999.

NERI, M.C.; VAZ, F.M.; SOUZA, P.H.G.F. 2010. Efeitos Macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma Análise Comparativa das Transferências Sociais. In: CAMPELLO, T.; NERI, M.C. (orgs). **Programa Bolsa Família: uma Década de Inclusão e Cidadania**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). 2013.

NUSSBAUM, M. **Creating Capabilities: The Human Development Approach**. Cambridge: London: Harvard University Press. 2011.

OLIVEIRA, J.S.; BORGHI, R.F. FUNDEF/FUNDEB – Implicações para a Oferta de Educação Infantil via Convênios/Parcerias. **EccoS Revista Científica**, n. 30, pp 35-53. 2013.

OSEWE, P.L.; PILLAY, Y. Expanding HIV/AIDS Treatment. In: ALAM, A.; MOKATE, R.; PLANGEMANN, K.A (orgs.). **Making it Happen: Selected Case Studies of Institutional Reforms in South Africa**. Washington: The World Bank. 2016, pp. 103-118.

PATEL, A.; PATEL, M. **Empowering Gram Sabha to Harness its Development Potential**. Indiamicrofinance.com, 2014. Disponível em: <<https://indiamicrofinance.com/gram-sabha-development.html>>. Acesso em: 20 de março de 2019.

PENTEADO, A. Programa Mais Educação como Política de Educação Integral para a Qualidade. **Educação & Realidade**, v. 39, n.2, pp.463-486. Porto Alegre. 2014.

PERACI, A.S.; BITTENCOURT, G.A. Agricultura Familiar e os Programas de Garantia de Preços no Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: SILVA, J.G.; DEL GROSSI, M.E.; FRANÇA, C.G. (orgs). **Fome Zero: A Experiência Brasileira**. Série NEAD Especial 12. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, pp. 191-222. 2010.

PEREIRA, M.F. **O Combate à Pobreza do Programa Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: a Pobreza Institucionalizada na Prática de Técnicos e Gestores Públicos**. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Campinas,SP: Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). 2016.

PIKETTY, T. **O Capital no Século XXI**. Tradução: Monica Baumgarten de Bolle. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014.

PINTO, J.M.R. Requisitos para a Construção do FUNDEB. In: LIMA, M.J.R; DIDONET, V. **FUNDEB: Avanços na Universalização da Educação Básica**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). 2006. pp. 89-104.

_____. O Financiamento da Educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de Mobilização Social. **Educação & Sociedade**, v. 39, n. 145, pp. 846-869. Campinas (SP): CEDES. 2018.

PINTO, J.M.R. AMARAL, N.C.; CASTRO, J.A. O Financiamento do Ensino Médio no Brasil: de uma Escola Boa para Poucos à Massificação Barata da Rede Pública. **Educação & Sociedade**, v. 32, n. 116, pp. 639-665. Campinas (SP): CEDES. 2011.

PORTAL BRASIL. Orçamento garante aumento de recursos para o Bolsa Família. 02 de Junho de 2015. Disponível online em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/06/orcamento-garante-aumento-de-recursos-para-bolsa-familia>>. Acesso em: 05. jun. 2019

PORTAL MEC. Brasil Alfabetizado é considerado sucesso no governo Lula. **Portal do Ministério da Educação**. 05 de maio de 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2858:sp-1598757489&catid=211&Itemid=86>. Acesso em: 25 jun. 2019.

_____. Depositados R\$ 330,8 milhões para alimentação e transporte. **Portal do Ministério da Educação**. 04 de maio de 2010. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/222-537011943/15390-depositados-r-3308-milhoes-para-alimentacao-e-transporte>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

_____. Brasil Alfabetizado está sendo executado e atende 167 mil jovens. **Portal do Ministério da Educação**. Disponível online em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/33381-noticias/notas-oficiais/38821-programa-brasil-alfabetizado-esta-sendo-executado-e-atende-167-mil-jovens>>. 30 de agosto de 2016. Acesso em: 25 jun. 2019.

_____. Dilma vê dois turnos na escola como fundamentais para um país desenvolvido. Portal do Ministério da Educação. 29 de julho de 2013. Disponível online em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/379-educacao-integral-1444911421/18925-dilma-ve-dois-turnos-na-escola-como-fundamentais-para-um-pais-desenvolvido>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

PORTES, A. Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. **Annual Review of Sociology**, n. 24, pp. 1-24. 1998.

POWELL, L.; MCGRATH, S. Exploring the Value of the Capability Approach for Vocational Education and Training Evaluation: Reflections from South Africa. **International Development Policy**, v.5, n.2, pp. 126-150. 2014.

PUTNAM, R. The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. **The American Prospect**, n. 13, pp. 35-42. 1993.

PUTNAM, R.; GOSS, K.A. Introduction. In: PUTNAM, R. (org.) **Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society**. New York: Oxford University Press, pp. 3-20.

QUINHÕES, T.A.; FAVA, V.M.D. Intersetorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família. Brasília: **Revista do Serviço Público**, n. 61, v.1, pp. 67-96. 2010.

RALSTON, M. et al. Who Benefits – or does not – From South Africa’s Old Age Pension? Evidence from Characteristics of Rural Pensioners and Non-Pensioners. **International Journal of Environmental Research and Public Health**. v. 13, n. 85. 2016.

RIST, G. **The History of Development: from Western Origins to Global Faith**. 3ª edição. Londres: Nova York. Zed Books. 2008.

RAO, N.; SUN, J.; ZHOU, J.; ZHANG, L. Early Achievement in Rural China: The Role of Preschool Experience. **Early Childhood Research Quarterly**, v.27, pp. 66-76. 2012.

RAO, N.; KAUL, V. India’s Integrated Child Development Services Scheme: Challenges for Scaling Up. **Child: Care, Health and Development**, n. 44, v.1, pp 31-40. 2017.

RAVALLION, M. **Targeted cash-transfers in poor countries: revisiting the trade-offs and policy options**. Chronical Poverty Research Centre (CPRC) Working Paper 26. 2003.

_____. **Geographic Inequity in a Decentralized Anti-Poverty Program: a Case Study for China**. Policy Research Working Paper 4303. World Bank, 2007.

_____. Shaohua Development Research Group. **New Global Poverty Estimate: What it means for India**. World Bank, 2008.

_____. **A Comparative Perspective on Poverty Reduction in Brazil, China and India**. World Bank Policy Research Working Paper 5080. 2009. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/11/30/000158349_20091130085835/Rendered/PDF/WPS5080.pdf. Acesso em: 23 dez. 2018.

RAVI, S.; ENGLER, M. Workfare as an Effective Way to Fight Poverty: The Case of India’s NREGS. **World Development**, v. 67, pp. 57-71. 2015.

RAWLS, J. **A Theory of Justice**. Revised edition. Cambridge: London: Harvard University Press. First published in 1971 by Harvard University Press. 1999.

REGO, W.L.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família: Autonomia, Dinheiro e Cidadania**, 2a ed. São Paulo: Editora UNESP. 2014.

ROCCA, J.L. The rise of the social and the Chinese state. **China Information**, n. 17, v. 1, pp. 1-27. 2003.

SAINATH, P. When farmers die. **India Together**, op-ed, 1º de Junho de 2004. Disponível online em: <<http://www.indiatogether.org/farmdie-op-ed>>. Acesso em: 05. jun. 2019

SAMSON, M. Social cash transfers and pro-poor growth. In: OECD. **Promoting pro-poor growth: social protection**. Organisation for Economic Cooperation and Development, p. 43-

59. 2009. Disponível em: <<https://www.oecd.org/dac/povertyreduction/43280571.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2019.

SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D.; MATTEI, L. Bolsa Família, Poverty and Inequality: Political and Economic Effects in the Short and Long Run. **Global Social Policy**, v.11, n. 2-3. 2011.

SANTOS, M. **Metamorfoses do Espaço Habitado: Fundamentos Teórico e Metodológico da Geografia**. São Paulo: Hucitec. 1988.

SANTOS, W.R. Deficiência e BPC: O que Muda na Vida das Pessoas Atendidas? **Ciência & Saúde Coletiva**, v.16, n.1, pp. 787-796. 2011.

SASSA. **Annual Report 2015/2016**. Pretoria: South African Social Security Agency (SASSA). 2016. Disponível online em: <<http://www.sassa.gov.za/index.php/knowledge-centre/annual-reports>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

_____. **You and Your Grants 2017/2018**. Pretoria: South African Social Security Agency (SASSA). 2018. Disponível online em: <<http://www.sassa.gov.za/index.php/knowledge-centre/grant-booklets>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

SÁTYRO, N.; CUNHA, E. The Path of Brazilian Social Assistance Policy Post-1988: the Significance of Institutions and Ideas. **Brazilian Political Science Review**, n. 8, v. 1., pp. 80-108. 2014.

SÁTYRO, N.; SOARES, S. **Análise do Impacto do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada na Redução da Desigualdade nos Estados Brasileiros: 2004 a 2006**. Texto para Discussão N° 1435. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). 2009.

SCHUHER, G. China's Employment Crisis – A Stimulus for Policy Change? **Journal of Current Chinese Affairs**, n. 38, v. 2, pp. 121-144. 2009.

SCHULLER, T. The complementary roles of human and social capital. **Canadian Journal of Policy Research**, v. 2. 2001.

SEEKINGS, J. Prospects for Basic Income in Developing Countries: a Comparative Analysis of Welfare Regimes in the South. **CSSR Working Paper 104**. Centre for Social Science Research, University of Cape Town. 2005.

SEEKINGS, J. NATTRASS, N. **Policy, Politics and Poverty in South Africa**. New York: Palgrave Macmillan. 2015.

SEN, A. **Poverty and Famines: an Essay on Entitlement and Deprivation**. Oxford: Oxford University Press. 1981.

_____. "Capability and Well-being". In: NUSSBAUM, M.C.; SEN, A. **The quality of life**, pp. 30-53. New York: Oxford University Press. 1993.

_____. **Development as Freedom**. New York: Alfred A. Knopf. 4a edição. 2000.

SHAFFER, P. New Thinking on Poverty: Implications for Globalisation and Poverty Reduction Strategies. **DESA Working Paper** n. 65. United Nations. 2008.

SHEPHERD, A. **Tackling chronic poverty: the policy implications of research on chronic poverty and poverty dynamics**. Report of the Chronic Poverty Research Centre. 2011. Disponível em: <http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/Tackling%20chronic%20poverty%20webcopy.pdf>. Acesso em 03 mar. 2019.

SHI, G.Q.; ZHENG, R.Q. Poverty Migrants: new ideas for a poverty reduction. **Journal of Gansu Administration Institute**, 4, pp. 68-75. Em chinês. 2010.

SHI, X. Does an Intra-Household Flypaper Effect Exist? Evidence from the Educational Fee Reduction Reform in Rural China. **Journal of Development Economics**, n.99, pp. 459-473. 2012.

SILVA, J.G.; BELIK, W.; TAKAGI, M. Para os críticos do Fome Zero. In: SILVA, J.G.; DEL GROSSI, M.E.; FRANÇA, C.G. (orgs). **Fome Zero: A Experiência Brasileira**. Série NEAD Especial 12. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, pp. 39-55. 2010.

SILVA, J.A.A.; SILVA, K.N.P. A Hegemonia às Avessas no Programa Mais Educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v.94, n.238, pp. 701-720. Brasília. 2013.

SILVEIRA, A.D.; PEREIRA, S.T. A Ação Brasil Carinhoso como Estratégia da Expansão da Oferta e Redução da Desigualdade Educacional na Creche. **Fineduca - Revista de Financiamento da Educação**, v.5., n.11. 2015.

SIRAJ-BLATCHFORD. I. An Evaluation of Early Years of Education and Training in the Integrated Child Development Services (ICDS) in India. **International Journal of Early Years Education**, v.2, n.1., pp. 52-66. 2003.

SOARES, A.J.G.; BRANDOLIN, F.; AMARAL, D.P. Desafios e Dificuldades na Implementação do Programa Mais Educação: Percepção dos Atores das Escolas. **Educação & Realidade**, v. 42, n.3, pp.1059-1079. Porto Alegre. 2017.

SOUTHALL, R. Ten Propositions about Black Economic Empowerment in South Africa. **Review of African Political Economy**, v. 34, n. 111, pp. 67-84.

SPAULL, N. Poverty & Privilege: Primary School Inequality in South Africa. **International Journal of Educational Development**, n. 33, pp. 436-447. 2013.

STANDING, G. **How cash tranfers boost work and economic security**. DESA Working Paper n. 58. Department of Economic and Social Affairs, United Nations. 2007. Disponível em: <http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp58_2007.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2019.

_____. Respondendo à crise da transformação global: porque uma renda básica é necessária. In: COELHO, M.F.P; TAPAJÓS, L.M.S.; RODRIGUES, M. (orgs). **Políticas**

Sociais para o Desenvolvimento: Superar a Pobreza e Promover a Inclusão. Brasília: MDS; UNESCO. 2010. pp. 51-72.

STATS SA. **Quest for nodal development: evidence from Census 2001 and Census 2011.** Report No. 03-10-14 (2001-2011). Statistics South Africa, 2014. Disponível online em: <<http://www.statssa.gov.za/publications/Report-03-10-14/Report-03-10-142011.pdf>>. Acesso em: 26 mai. 2019.

STINSON, A.T. **National Identity and Nation-Building in post-apartheid South Africa.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Ciência Política e Estudos Internacionais da Rhodes University (África do Sul). 2009.

SUOMINEN, O. et al. Historical paths to shared interest in quality assurance and evaluation. In: KAUKO, J.; RINNE, R.; TAKALA, T. **Politics of Quality in Education: A Comparative Study of Brazil, China and Russia.** Oxon: New York: Routledge. 2018.

SUN, X. Chinese Workfarism: Logic and Realities of the Work-Welfare Governance Model. **Asian Social Work and Policy Review**, v.8, n.1. 2014.

TAKAGI, M. A Implantação do Programa Fome Zero em 2003. In: SILVA, J.G.; DEL GROSSI, M.E.; FRANÇA, C.G. (orgs). **Fome Zero: A Experiência Brasileira.** Série NEAD Especial 12. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, pp. 53-85. 2010.

TOMAZINI, C.G.; LEITE, C.S.K. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, pp. 13-30. 2016.

THE ECONOMIST. **China's Plan to Eliminate Poverty by 2020.** 5 de Janeiro de 2018. The Economist Intelligence Unit. Disponível *online* em: <country.eiu.com/article.aspx?articleid=536285437&Country=China&topic=Economy>. Acesso em: 26 mai. 2019.

_____. **In China's Cities, young people with rural ties are angry.** 3 de maio de 2018 (edição impressa). 2018b. Disponível em: <<https://www.economist.com/china/2018/05/03/in-chinas-cities-young-people-with-rural-ties-are-angry>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

THOMPSON, S.; HOGGET, P. Universalism, selectivism and particularism: towards a postmodern social policy. **Critical Social Policy**, n. 16, v. 46, pp. 21-42. 1996.

TUNGODDEN, B. Poverty and Justice: a Rawlsian Framework. **Nordic Journal of Political Economy**, v. 23, pp. 89-104. 1996.

UMAPATHI, N.; WANG, D.; O'KEEFE, P. **Eligibility Thresholds for Minimum Living Guarantee Schemes: International Practices and Implications for China.** Social Protection & Labor Discussion Paper No. 1307. 2013. The World Bank.

UNESCO. **BRICS: Construir a Educação para o Futuro: prioridades para o desenvolvimento nacional e a cooperação internacional.** Brasília: Organização das Nações

Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). 2014. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000229602>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

UNITED NATIONS. The Millenium Development Goals Report 2015. 2015 Disponível em: <[http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)>. Acesso em: 21 de novembro de 2018.

UNDP CHINA. **Universal Basic Income (UBI): A Policy Option for China beyond 2020?** UBI Working Paper. United Nations Development Programme – China Office. 2015. Disponível em: <<https://www.undp.org/content/dam/china/docs/Publications/UNDP-CH-Universal%20Basic%20Income%20A%20Working%20Paper.pdf>>. Acesso em: 10 de junho de 2019.

VAN DE WALLE, D. Targeting Revisited. **The World Bank Observer**, v. 13, n. 06, pp. 231-248. 1998.

VAN DER BERG, S. How Effective are Poor Schools? Poverty and Educational Outcomes in South Africa. **Studies in Educational Evaluation**, v. 34, pp. 145-154. 2008.

VIEIRA, M.C.; REIS, R.H.; SOBRAL, J.B.L. Uma Análise das Concepções que Permeiam a Formação Profissional do Pronatec. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 28, n. 67, pp. 190-213. 2017.

WANG, S. **Inter-Regional Targeted Assistance Program in China and its Relevant Legal Issues**. APDR Working Paper No. 17-5. 2017. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3036639>>. Acesso em 31 jan. 2019.

WOOLCOCK, M. The place of Social Capital in understanding social and economic outcomes. **Canadian Journal of Policy Research**, n. 2, v. 1, pp 11-17. 2001.

WORGÖTTER, A.; HOJ, J.C.; LEWIS, C. **OECD Economic Surveys: South Africa – July 2015 Overview**. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 2015. Disponível em: <<http://www.oecd.org/eco/surveys/South-Africa-OECD-economic-survey-overview.pdf>>. Acesso em 14 jun. 2019.

WORLD BANK. **The State of Social Safety Nets 2018**. Washington: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. 2018. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29115/9781464812545.pdf?sequence=5&isAllowed=y>>. Acesso em: 03 jan. 2019.

XI, J. Congratulatory Letter to the 2013 Fortune Global Forum at Chengdu. **Xinhua News**, 6 de junho de 2013. Disponível em: <<http://english.cpc.people.com.cn/206972/206976/8276603.html>>. Acesso em: 9 fev. 2019.

XUE, L.; WANG, M.Y.; XUE, T. “Voluntary” Poverty Alleviation Resettlement in China. **Development and Change**, n. 44, v. 5, pp. 1159-1180. Oxford: International Institute of Social Studies. 2013.

YANG, J.; MUKHOPADHAYA, P. **China's War against the Many Faces of Poverty: Towards a new long march**. 1ª ed. Oxon: New York: Routledge, 2016.

YAZBECK, M.C. Pobreza no Brasil Contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: n. 110, pp. 288-322. 2012.

YI, H et al. Exploring the Dropout Rates and Causes of Dropout in Upper-Secondary Technical and Vocational Education and Training (TVET) Schools in China. **International Journal of Educational Development**, n. 42, pp. 115-123. 2015.

ZHAO, Z. A Matter of Money? Policy Analysis of Rural Boarding Schools in China. **Education, Citizenship and Social Justice**, v. 6, n. 3, pp. 237-249, 2011.

ZHANG, T.; MINXIA, Z. Universalizing Nine-Year Compulsory Education for Poverty Reduction in Rural China. **Review of Education**, v. 52, pp. 261-286. 2006.

ZHOU, X.; RINNE, R.; KALLO, J. Shifting Discourses of Equality and Equity of Basic Education: an Analysis of National Policy Documents in China. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, v.4, n.3, pp 168-179. 2018,

ZIMMERMAN, L. Labor Market Impacts of a Large-Scale Public Works Program: Evidence from the Indian Employment Guarantee Scheme. IZA Discussion Paper No. 6858. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA). 2012.

ZUMA, J. South Africa in the BRICS: Evolving International Engagement and Development. **Harvard International Review**. v. 35, n. 2, p. 17-20. 2013

Bases de dados na Internet

HDR Data. United Nations Development Programme. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/data>>. Acesso em: 10 out. 2018.

OECD Data. **Purchasing Power Parities (PPP): National Currency Units/US Dollar 2000-2018**. Disponível em: <<http://data.oecd.org/conversion/purchasing-power-parities-ppp.htm>>. Acesso em: 03 fev. 2019.

World Bank Data. The World Bank. Disponível em: <data.worldbank.org>. Acesso em: 10 out. 2018.