



O Social em Questão

ISSN: 1415-1804

ISSN: 2238-9091

osq@puc-rio.br

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Brasil

Baldo, Valentina Suárez; Maia Senna, Mônica de Castro
Institucionalidade das políticas de transferência condicionada
de renda argentinas do século 21: uma proposta avaliativa
O Social em Questão, vol. 19, núm. 36, 2016, Julho-, pp. 197-214
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552264396009>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

Institucionalidade das políticas de transferência condicionada de renda argentinas do século 21: uma proposta avaliativa

Valentina Suárez Baldo¹

Mônica de Castro Maia Senna²

Resumo

O trabalho propõe avaliar o grau de institucionalidade dos três principais programas de transferência condicionada de renda instituídos na Argentina do século XXI, por meio de indicadores especialmente construídos para essa finalidade. Entende-se que aspectos relativos ao desenho e à inserção institucional desses programas influenciam o alcance de sua eficácia, efetividade e legitimidade. A metodologia de pesquisa incluiu análise documental e consulta a outras fontes secundárias. Os resultados sugerem a importância de articular o acesso contributivo e o não contributivo da população aos mesmos serviços como estratégia para fortalecer a institucionalidade das políticas de combate à pobreza, geralmente não contributivas.

Palavras-chave

Política Social; Programas de transferência condicionada de renda; Institucionalidade; Asignación Universal por Hijo.

Institutionality of conditional cash transfers policies in Argentina of XXI century: an evaluation essay

Abstract

This paper proposes some indicators to assess the institutionalization degree of social policies, and latter applies them to comparatively and historically analyze the three main programs anti-poverty in Argentina in last fifteen years. It emphasizes the importance of social policies institutional analysis, due to the influence of design and institutional integration aspects on the policies' effectiveness and legitimacy. The research methodology included documentary analysis and bibliography review. The results suggest the importance of articulating contributory and non-contributory access of population to the same services as a viable option to strengthen the institutional framework of anti-poverty policies, usually non-contributories.

Keywords

Social Policy; Conditional cash transfers programs; Institutionalidade; Asignación Universal por Hijo.

Introdução

Programas de transferência condicionada de renda (PTCR) passaram a ocupar lugar de destaque na agenda pública de diferentes países latino-americanos desde o final do século XX. Impulsionados por um duplo e contraditório movimento, que buscou compatibilizar severas restrições fiscais e demandas por redemocratização e justiça social, esses programas modelam-se pela associação entre transferência monetária direta a famílias pobres e o cumprimento de um conjunto de contrapartidas por parte dos beneficiários, em geral nas áreas de educação, saúde e nutrição.

Para Villatoro (2010), a emergência dos PTCR representa um novo enfoque de proteção social na região, tradicionalmente marcada pela cobertura quase exclusiva daqueles inseridos no mercado formal de trabalho. O autor argumenta que apesar das diferenças em termos de desenho institucional e mecanismos de operação dos PTCR em cada país, eles compartilham os objetivos centrais de redução dos níveis de pobreza e de indigência e ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, por meio do fomento ao acúmulo de capital humano.

Diferentes estudos avaliativos têm apontado efeitos positivos dos PTCR em termos de melhoria dos níveis de educação e de saúde das famílias beneficiárias, redução do trabalho infantil e das desigualdades de renda na maior parte dos países (CECCHINI, 2013; SOARES et al, 2007; HANDA e DAVIES, 2006). A despeito de sua importância, tais programas são, com frequência, caracterizados por uma institucionalidade frágil e instável, condição que acaba interferindo no cumprimento dos seus objetivos.

Diante desse quadro, o presente artigo apresenta uma proposta avaliativa do grau de institucionalidade dos programas de transferência condicionada de renda no interior dos sistemas de proteção social ao qual se vinculam. Considera-se que políticas sociais mais institucionalizadas podem dar sustentação à tendências mais inclusivas, estáveis e legítimas de proteção social, o que justifica a importância do estudo da questão.

Tendo como referência a literatura disponível sobre a temática e o campo de análise de políticas públicas, o trabalho se estrutura com base em duas

perguntas centrais: (i) de que forma é possível avaliar o grau de institucionalidade de uma política social? (ii) qual o grau de institucionalidade das políticas de transferência condicionada de renda implementadas na Argentina no século XXI? Buscando responder a tais inquietações, é proposta uma série de indicadores possíveis para avaliar o grau de institucionalidade de uma política social, que logo é aplicada ao exame das três principais políticas de combate à pobreza argentinas dos últimos quinze anos: o Programa Jefes de Hogar Desocupados (chefes de lar desempregados), O Programa Familias por la Inclusión Social e a Asignación Universal por Hijo (prestação universal por filho).

Profundamente marcadas pela prevalência de esquemas protetivos vinculados ao mercado formal de trabalho, as políticas sociais argentinas, a exemplo de grande parte dos países da América Latina, passaram por vigorosas reformas ao longo dos anos 1990, que resultaram em ampla privatização da provisão social. Desde o final da crise de 2001, contudo, ganha espaço o que Repetto & Dal Masetto (2012: 7) denominam de uma “segunda matriz de proteção social”, cujas características centrais repousam na recuperação do controle estatal sobre a previdência, saúde e educação, na unificação das políticas de combate à pobreza à seguridade social e na combinação de esquemas contributivos e não contributivos de proteção social. É no contexto de desenvolvimento dessa segunda matriz que são introduzidos os programas aqui examinados.

Para o desenvolvimento do estudo foi criada uma base de dados referida às três políticas analisadas, que forneceu informações para estabelecer comparações segundo os indicadores do grau de institucionalidade propostos. A base de dados foi construída a partir de análise documental das normas de criação e modificação das políticas (leis, decretos, resoluções) e da consulta de fontes secundárias de informação, como referências bibliográficas, matérias de jornal e sites oficiais de ministérios.

O grau de institucionalidade das políticas sociais

Não é novidade afirmar que o conjunto de reformas introduzidas nos sistemas de proteção social latino-americanos nas últimas décadas pretendeu moldar uma nova institucionalidade para as políticas sociais. Ainda que guardadas as devidas especificidades históricas e sociais de cada país, é sabido que a trajetória de montagem desses sistemas é marcada por seu caráter contributivo e excludente, restrita àqueles inseridos no mercado formal de trabalho (SPOSATI, 2011).

A grave crise econômica decorrente dos processos de reestruturação produtiva que se abateu nas sociedades capitalistas a partir do final dos anos 1970 repercutiu de forma intensa nos frágeis sistemas de proteção social latino-americanos, que se tornaram alvo central do pacote de medidas de ajuste estrutural da economia e estabilização monetária, levadas a cabo por políticas de orientação neoliberal, sobretudo na década de 1990. Ao mesmo tempo, a transição democrática pela qual passou parte dos países da região introduziu as temáticas de justiça social e ampliação da cidadania na agenda pública dos diferentes governos. Afetados por esse contexto contraditório, os PTCR ganharam destaque como estratégia central das intervenções públicas a partir de então, introduzindo um conjunto de inflexões na institucionalidade das políticas sociais.

Que inflexões são essas? Quais os sentidos das mudanças em curso? Como os PTCR afetam a institucionalidade das políticas sociais? Entende-se que as respostas a essas questões exigem a construção de um quadro referencial capaz de avaliar diferentes dimensões da institucionalidade introduzida por tais programas.

Nessa direção, interessa examinar a engenharia institucional e os traços constitutivos desses programas, dando ênfase a como as instituições – histórica e socialmente construídas – afetam as estratégias, as metas dos atores, a distribuição de poder entre eles e os resultados em termos de decisões políticas.

De modo geral, teóricos do neoinstitucionalismo histórico definem instituições como “os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL e TAYLOR apud PINHEIRO, 2012, p.291). North (1993), por exemplo, as caracteriza como as “regras de jogo, formais e informais, que estruturam as relações entre grupos, indivíduos, governos, enquadrando as possibilidades de vinculação e intercâmbio dos diferentes setores” (apud FRANCO e SZÉKELY, 2010, p.154).

Repetto (*in op cit*, p.154) refere-se à institucionalidade social como

o conjunto de regras de jogo formais e informais (incluindo as rotinas e costumes organizacionais) que se põem em funcionamento para processar e priorizar os problemas sociais, à vez que enquadram o conteúdo e a dinâmica política e administrativa das políticas sociais.

Considerando as definições anteriores, podemos pensar o grau de institucionalidade de uma política social como o nível de participação nas regras de

jogo, formais e informais, que estabelecem mediações entre os problemas sociais e as políticas sociais – participação que pode ser em termos econômicos, políticos ou simbólicos³.

A abstração do atributo “grau de institucionalidade” pode ser operacionalizada por meio de indicadores observáveis nas características das políticas. Nesse sentido, todo indicador é uma reunião de dados empíricos agrupados com base em uma matriz teórica. Neste trabalho, os indicadores iluminam a comparação entre políticas sociais desde um ponto de vista histórico-institucional e geográfico. Evidentemente, a lista é aberta, podendo ser composta por quaisquer grupos de dados empíricos que cumpram a tarefa de procurar entender as intervenções estatais no tempo e no espaço. Em seguida são apresentados os indicadores do grau de institucionalidade propostos, acompanhados de uma breve descrição e alguns critérios para orientar sua observação:

1. Existência de regras formais. Refere-se ao marco jurídico, ao amparo na legislação, à presença de normas claras e estáveis para a implementação da política. É preciso se perguntar qual tipo de regras/normas (lei, decreto, resolução, programa) explicitam os objetivos da política e qual é sua sustentabilidade legal. É um indicador relacionado à segurança jurídica dos direitos sociais.

2. Exigibilidade. Refere-se à existência de mecanismos de participação cidadã e recepção de reclamações; etambém à possibilidade de recorrer à justiça em caso de irregularidades. Na avaliação, são importantes os dados sobre a existência de denúncias de fraude ou negligência na gestão da política. Este indicador está relacionado ao reconhecimento de direitos sociais, que implicam obrigações de garantia por parte das instituições do Estado.

3. Financiamento. Procura saber se existem fontes específicas de recursos, estabilidade no financiamento, porcentagens fixas do orçamento e continuidade como parcela do gasto público social.

4. Abrangência. Aqui é preciso saber se a política atinge a todos os que cumprem os requisitos de inclusão, se existem barreiras de acesso ou permanência, se há informação disponível suficiente acerca dos serviços que a política oferece e as formas de acessá-los.

5. Distribuição territorial. Refere-se à capilaridade, à capacidade administrativa dos organismos de implementação para que a política seja

aplicada na totalidade do território e não apenas nas áreas urbanas, que em geral têm melhor provisão de serviços de proteção social.

6. Estabilidade da garantia do benefício. Este indicador se pergunta pela vigência da política ao longo do tempo, pela questão da continuidade. A regularidade dos serviços contribui com sua previsibilidade. Políticas sociais instáveis geram direitos sociais intermitentes. A continuidade é importante para a consolidação da política e o sucesso dos objetivos de longo prazo.

7. Atualização do valor do benefício. No caso das políticas baseadas em transferências monetárias, significa aumentos periódicos em função de algum critério, que pode ser o índice de inflação ou a variação do salário mínimo, por exemplo.

8. Transparência dos processos de gestão. Atributo desejável nos mecanismos de elegibilidade de novos destinatários e na distribuição dos benefícios. Bons indicadores de transparência, por exemplo, são a existência de padrões de beneficiários nas políticas e de sistemas de cruzamento de dados, para detectar irregularidades. A transparência contribui à legitimidade social da política. Afasta o “fantasma” do clientelismo político⁴, que, como aponta Appadurai (apud AUYERO, 2001, p.36),

tem sido uma das imagens mais fortes e recorrentes no estudo das práticas políticas dos pobres – urbanos ou rurais – na América Latina, chegando a se converter em uma sorte de “prisão metonímica” para esta parte do continente.

Caracterizando os principais programas de transferência de renda na argentina do século 21

As políticas de combate à pobreza na Argentina começaram a ter relevância no cenário das políticas sociais estatais só a partir da década de 1980, no período conhecido como “década perdida”. Naquele contexto, caracterizado pelo crescimento das taxas de pobreza, o governo argentino implementou a primeira política assistencial nacional e massiva da história do país, o *Programa Alimentário Nacional* – PAN, baseado na distribuição de cestas de alimentos a famílias pobres.

As transferências condicionadas de renda como política assistencial dirigida a combater a pobreza e mitigar os efeitos do desemprego – também crescente na época – começaram a ser implementadas a partir da década de 1990, inclui-

das em uma multiplicidade de programas de pouca abrangência, focalizados em populações específicas, muitos deles descentralizados nos níveis provinciais. A oferta de programas de atenção a famílias pobres foi aumentando ao longo da década, chegando a somar 69 programas nacionais focalizados no ano de 2000 (REPETTO apud FRANCO e SZÉKELY, 2010), constituindo experiências de escassa cobertura e que operavam simultaneamente em populações diferenciadas.

O século XXI encontrou a Argentina imersa em um clima de emergência econômica e crise social, com altas taxas de pobreza, miséria e desigualdades. Nesse contexto, se observa uma mudança de rumo nas estratégias de combate à pobreza no país, “um câmbio na orientação da política social dirigida à população de menores recursos” (GOLBERT e GIACOMETTI, 2008, p.22). Se até então a assistência era caracterizada por ações focalizadas, superpostas e de baixa cobertura, a tendência posterior foi a de concentração das estratégias em poucos programas de maior abrangência. Repetto (apud FRANCO e SZÉKELY, 2010, p.152) aponta que os “planos de combate à pobreza deixaram de lado intervenções minúsculas e insignificantes do passado recente para se concentrar em programas de alcance massivo”.

Logo após os sucessos conflituos de dezembro de 2001, em abril de 2002, foi implementado o primeiro programa de transferência condicionada de renda massivo e de administração centralizada no nível nacional, o *Programa Jefes de Hogar Desocupados* (chefes de lar desempregados), para dar resposta à grave situação de pobreza e indigência que se vivia no país⁵. Dois anos depois, em um contexto de recuperação econômica, o novo governo começou um processo gradual de migração dos beneficiários do *Programa Jefes* a outros dois programas de transferências de renda: o setor de beneficiários considerado apto para se reinserir no mercado de trabalho passou a ser assistido pelo Seguro de Emprego e Capacitação, do Ministério de Trabalho; já o grupo de beneficiários em piores condições de empregabilidade [sic], em geral mães, ficaram na órbita do Ministério de Desenvolvimento Social, no Programa Famílias pela Inclusão Social.

Mais recentemente, no ano de 2009, por iniciativa da então presidenta Cristina Kirchner, foi criada a *Asignación Universal por Hijo* – AUH (prestação universal por filho), que na prática significou a incorporação das transferências condicionadas de renda dirigidas ao combate à pobreza na estrutura das Asignaciones Familiares, que são prestações monetárias contributivas que recebem os trabalhadores formais em função das denominadas *cargas de família*⁶. A AUH é a principal política de assistência na atualidade no país.

A escolha dos programas que são comparados obedece a um critério de importância e presença na agenda pública: o *Jefes* e o *Famílias* foram as principais transferências condicionadas de renda antes da AUH (PAUTASSI e ZIBECCHI, 2011), ambos se destacaram pela cobertura e pelos recursos recebidos (GOLBERT e GIACOMETTI, 2008). Na análise não foram consideradas outras políticas de assistência existentes no período, por serem menos abrangentes em termos de número de beneficiários, ou por terem cobertura territorial limitada (no caso de programas de assistência dos estados provinciais, por exemplo).

Para uma visão mais ampla dos três programas, a Tabela 1 apresenta uma breve e sucinta descrição geral dos mesmos:

Tabela 1. Principais programas de combate à pobreza na Argentina, 2002-2016

Programa Jefes de Hogar Desocupados	Programa Familias por la Inclusión Social	Asignación Universal por Hijo
2002 – 2007	2004 – 2009	2009 – Atualidade
Destinado a chefes(as) de lar desempregados, com filhos menores de 18 anos ou portadores de deficiência de qualquer idade. Dirigido também a lares nos quais a chefe ou cônjuge estivesse grávida. Mais tarde foram incluídos idosos maiores de 70 anos sem outros benefícios previdenciários ou assistenciais. Para acessar ao benefício era preciso declarar a condição de desempregado (mediante apresentação de declaração juramentada); ter filhos menores de 18 anos ou estar grávida; certificar frequência escolar, controles sanitários e cumprimento do calendário obrigatório de vacinação de crianças e adolescentes, e ser residente permanente no país.	Herdou o formato de transferência condicionada de renda do Programa Jefes, mantendo apenas as condicionalidades de saúde e educação de crianças e adolescentes e excluindo a contraprestação laboral. O programa manteve também uma parte dos beneficiários do Programa Jefes (os que tinham sido classificados como “inempregáveis”). Não foi permitida a entrada de novos beneficiários, exceto em circunstâncias excepcionais justificadas por serem em “áreas vulneráveis e/ou de risco social, com filhos ou menores a cargo até 19 anos de idade” (Resolução MDS 825/2005, Art. 9). Foi estabelecido que a titular da prestação devia ser a mãe, e que esta devia ter nível de escolaridade inferior a ensino médio completo.	Destinada a chefes(as) de lar desempregados, ou com vínculo informal de trabalho e renda menor ao salário mínimo, que têm filhos em idade escolar (crianças e adolescentes menores de idade) ou portadores de deficiência sem limite de idade. Mais tarde foram incluídas a prestação por gravidez e a ajuda escolar anual. As prestações são monetárias, não contributivas e de caráter mensal, de \$966 (USD 63) por filho e de \$ 3.150 (USD 206) por filho portador de deficiência (equivalentes às prestações por filho e por filho portador de deficiência mais altas do subsistema contributivo de Asignaciones Familiares). A prestação por gravidez é equivalente à asignación por filho. A ajuda escolar anual é de \$808 (USD 53).

Cada titular recebia uma prestação mensal de \$150 (Art. 4º), equivalente na época a quase USD 50.

As condicionalidades do programa incluíam frequência escolar e controles sanitários das crianças, e a participação dos titulares em projetos produtivos, trabalhos comunitários ou cursos de capacitação.

A resolução estabeleceu que o programa garantiria benefícios com dois componentes: “uma prestação não remunerativa [e] o desenvolvimento de ações de fortalecimento familiar e comunitário que promovam a integração social desde atividades de saúde, comunitárias, educativas e produtivas” (Resolução MDS 825/2005, parte dos “Considerandos” do documento).

A prestação monetária não remunerativa era paga mensalmente, em função do número de filhos. Incluía uma prestação básica por um filho ou gravidez, adicionando um plus por cada um dos outros filhos, se havia, até um máximo de seis.

Outorgam-se a um dos pais (preferencialmente à mãe) ou adulto responsável, por cada criança ou adolescente menor de 18 anos, e por filho portador de deficiência, até um máximo de cinco prestações.

As prestações são condicionadas ao cumprimento de contraprestações educativas e de saúde das crianças, adolescentes e grávidas.

80% da prestação se paga mensalmente, e o 20% restante em forma acumulada no início do ano seguinte, mediante a apresentação da documentação que comprova o cumprimento das condicionalidades. A falta de cumprimento das condicionalidades produz a retenção daquele 20% e a perda do benefício⁷.

Fonte: Elaboração própria. Várias fontes.

Um dos objetivos deste trabalho é comparar histórica e institucionalmente as três políticas recém-descritas: o Programa Jefes, o Famílias e a AUH. Para tal finalidade, são utilizados os indicadores do grau de institucionalidade apresentados na seção anterior.

A institucionalidade das políticas de combate à pobreza na argentina no século XX

Feita essa breve apresentação dos programas analisados nesse trabalho, essa seção se ocupa de apresentar os resultados da avaliação do grau de institucionalidade das principais políticas argentinas de combate à pobreza dos últimos quinze anos. A informação está sintetizada na Tabela 2, que organiza suas características e as compara em função dos indicadores propostos na primeira parte do artigo.

Tabela 2. Transferências condicionadas de renda segundo critérios de institucionalidade

Indicadores	Programa Jefes de Hogar Desocupados	Programa Familias	Asignación Universal por Hijo
Marco jurídico (regras formais)	Decreto PEN 565/2002	Resolução MDS 825/2005	Decreto 1602/09 (Criação); Decreto 446/2011 (AUH por gravidez); Decreto 504/2015 (Ajuda escolar anual); Lei 24.714 (Asignaciones Familiares)
Exigibilidade (possibilidade de reclamar ou recorrer à justiça por irregularidades)	Múltiplas reclamações para a reabertura das inscrições (Informes CONAEyC 2003, 2004 y 2005; Resolución 4/2004 do Defensor del Pueblo de la Nación; amparos judiciales).	Sem dados	Sem dados
Financiamento	No início, financiou-se com recursos do Estado nacional. Posteriormente, foram adicionados recursos provenientes de um empréstimo do Banco Mundial. Em 2003, 85% recursos da receita e 15% externos (GOLBERT e GIACOMETTI, 2008).	Principal fonte: dois empréstimos do BID, que foram realocados de outro programa assistencial da década de 1990 (Considerandos; Art. 2°). 70% do financiamento era externo; 30% da receita federal (GOLBERT e GIACOMETTI, 2008).	Recursos do regime previdenciário, especificamente os rendimentos anuais do Fundo de Garantia de Sustentabilidade do sistema. Março 2016: o Presidente anunciou o aporte de um crédito do BM por USD 6,3 bilhões para financiar a AUH e outras obras de infraestrutura. Desse volume de recursos, “pelo menos 500 milhões” seriam para a AUH (Página/12).

Abrangência (atinge a todos os que cumprem os requisitos de inclusão?)	Rapidamente atingiu a mais de dois milhões de famílias, magnitude que provocou a suspensão abrupta das inscrições antes da data prevista, e a impossibilidade de incorporação de novos beneficiários (GOLBERT e GIACOMETTI, 2008).	Herdou uma parte dos beneficiários do PJHD (os classificados como “inempregáveis”), não permitindo a inscrição de novos beneficiários.	Toda pessoa que cumpra os requisitos é potencial beneficiária da AUH. No caso de rejeição (ou exclusão), os motivos são explícitos e têm correspondência com os requisitos de acesso e permanência.
Distribuição territorial	“Capilaridade” favorecida pela participação de organizações sociais na definição dos beneficiários e das áreas geográficas de implementação (BORGHINI et al, 2013).	Pouca ou nula presença em jurisdições com altos níveis de pobreza. Em algumas províncias, funcionava apenas nas capitais (GOLBERT e GIACOMETTI, 2008).	Pode ser tramitada em qualquer ponto de atenção da Administração Nacional da Seguridade Social (ANSES), organismo descentralizado, com capacidade operativa e abrangência territorial.
Estabilidade da garantia do benefício (vigência no tempo)	Enquanto durasse a emergência ocupacional, estabelecida até 31 de dezembro de 2002. Em 2003, o governo de Néstor Kirchner prorrogou a vigência do programa até o 31 de dezembro do mesmo ano, repetindo a ação cada ano até fins de 2007.	Não estabeleceu prazo de finalização do programa.	Sem prazo final de implementação.
Atualização do valor do benefício	Não modificou o valor da transferência.	Os valores foram atualizados pelo menos duas vezes, a partir das Resoluções MDS 648/2006 e 287/2009.	A AUH tem se atualizado junto ao valor das asignaciones familiares dos trabalhadores formais. A partir da Lei 27.160/2015, atualização automática de asignaciones familiares duas vezes por ano.

Transparência dos processos de gestão (elegibilidade, distribuição dos benefícios)	Implementação descentralizada,⁸ envolvendo o Ministério de Trabalho, os municípios e movimentos sociais (GOLBERT e GIACOMETTI, 2008). Irregularidades na seleção dos beneficiários. Os benefícios foram entregues de forma discricionária (CELS, 2003). Práticas clientelistas. Denúncias por situações de extorsão e corrupção, envolvendo funcionários públicos. Problemas na aplicação generalizada do Registro Único de Beneficiários (NEFFA, 2009).	Execução centralizada na jurisdição nacional, no Ministério de Desenvolvimento Social. Sem dados sobre irregularidades na implementação.	A gestão é centralizada na ANSES, organismo que também administra as prestações da seguridade social. A centralização na ANSES possibilita a criação de um banco de dados unificado dos trabalhadores formais e beneficiários de AUH (informais ou desempregados), e da composição familiar de cada um, que permite o cruzamento de informações e a detecção de irregularidades.
--	--	---	---

Fonte: Elaboração própria. Várias fontes.

Dos marcos legais das três políticas, o que parece mais frágil é o do Programa Famílias, por tratar-se de uma resolução ministerial. A forma decreto, que deu marco ao *Jefes* e às AUHs têm, na Argentina, força e valor de lei. O detalhe das AUHs é que os decretos que as criaram estavam, na verdade, modificando uma lei preexistente, a Lei de *Asignaciones* Familiares, que por esse ato passou a incorporá-las como benefícios. Se analisarmos a partir do texto atualizado da lei, as AUHs aparecem como mais um dos subsistemas (o não contributivo) na seção que trata da composição do regime (Art. 1). Desde o ponto de vista da seguridade social argentina⁹, a AUH é a única modalidade não contributiva de transferência de renda, dirigida a pessoas que, a priori, não formariam parte do sistema: desempregados e trabalhadores informais.

Em relação à **exigibilidade** das políticas analisadas, nenhum dos três programas parece ter previsto mecanismos formais e explícitos para denunciar irregularidades e exigir a garantia de direitos, embora existam dados sobre reclamações pelo funcionamento do *Jefes*.

A respeito do **financiamento**, podemos ver que todos os programas combinaram fontes internas e externas de recursos, em diferentes proporcionalidades. No caso do Programa Jefes, sua implantação inicial era custeada integralmente com recursos do Tesouro Nacional. Ao longo do tempo, contudo, o programa passou a receber aportes financeiros do Banco Mundial, embora mantendo a predominância de recursos do orçamento nacional. O Programa Famílias inverte essa razão, na medida em que 70% dos recursos do programa eram provenientes de fontes externas, sobretudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Já o AUH tem seus recursos oriundos do regime previdenciário, o que aponta para uma perspectiva mais solidária entre os mecanismos contributivos e não contributivos. No entanto, são esperadas mudanças nessa configuração, haja vista que o novo presidente Mauricio Macri anunciou, em março de 2016, um aporte financeiro considerável do Banco Mundial para financiamento do programa.

Quanto à abrangência, as AUHs, como toda *asignación* familiar, têm vigência para todo aquele cidadão que cumpra os requisitos. No caso de rejeição ou exclusão, os motivos são explícitos e têm correspondência com as normas de acesso e permanência publicizadas. O Programa Jefes teve uma rápida e multitudinária incorporação de beneficiários, magnitude que provocou a suspensão das inscrições em forma abrupta antes da data prevista e a impossibilidade de inclusão de novos beneficiários. O Programa Famílias não permitiu a inscrição direta de novos beneficiários.

Desde o ponto de vista da **distribuição territorial**, no caso do Programa Jefes, a ativa participação de organizações sociais na “distribuição” dos benefícios teve a vantagem de aumentar a “capilaridade” do programa (BORGHINI et al, 2013). Já o Famílias teve uma distribuição territorial heterogênea, talvez vinculado ao fato das organizações sociais terem perdido participação na definição do programa. À diferença, a AUH pode ser tramitada em qualquer ponto de atenção da Administração Nacional da Seguridade Social (ANSES), que é um organismo com capacidade operativa e abrangência territorial, responsável pelo gerenciamento das contribuições dos trabalhadores formais (destinadas a financiar a previdência, os seguros de saúde dos trabalhadores e as prestações familiares).

Considerando a **estabilidade da garantia do benefício** – ou a vigência no tempo das políticas – o Programa Jefes começou estabelecendo um prazo determinado de implementação, em função da emergência ocupacional declarada naquele momento (ano de 2002). O Famílias e as AUHs não estabeleceram prazo de finalização. Uma transferência substituiu à outra durante o mesmo período

presidencial (Cristina Kirchner). As AUHs, da mesma forma que as asignaciones familiares, não têm prazo final de implementação.

Diferente das experiências anteriores, a AUH tem **atualizado o valor do benefício** regularmente, junto com o valor das *asignaciones* familiares, que desde a aprovação da Lei 27.160 em 2015, são corrigidas automaticamente duas vezes por ano.

Finalmente, a respeito da **transparência dos processos de gestão das políticas** analisadas, os benefícios do Programa *Jefes* foram entregues de forma discricionária em relação às regiões e jurisdições, e sem nenhum tipo de controle (CELS, 2003). Neffa (2009) aponta que a massividade do *Jefes* se deveu, dentre outros fatores, à possibilidade que tinham algumas organizações sociais de fazer elas mesmas as inscrições de beneficiários, e à vigência de políticas clientelistas nos municípios¹⁰. No caso da AUH, a gestão é centralizada na ANSES, o que possibilita a criação de um banco de dados unificado dos trabalhadores formais e beneficiários de AUH (informais ou desempregados), permitindo o cruzamento de informações. A centralização dos dados diminui o risco de práticas discricionais ou clientelistas, contribuindo para a legitimidade da política entre a população.

Considerações finais

Neste trabalho procurou-se salientar a importância de políticas sociais institucionalmente fortes, tanto para viabilizar o cumprimento dos objetivos propostos, quanto para garantir os direitos que fundamentam sua existência. O ponto de partida foi o entendimento de que as características do desenho e a inserção institucional das políticas têm o poder de determinar seu funcionamento, e com isso, sua legitimidade e a eficácia das suas ações.

Como vimos, a AUH é uma política institucionalmente mais forte que as transferências condicionadas de renda antecedentes. No entanto, os resultados de alguns indicadores revelam que a AUH também tem características que fragilizam essa institucionalidade, como a imprevisibilidade da sua fonte de financiamento e a inexistência de mecanismos de reclamação.

O maior grau de institucionalidade da AUH parece estar relacionado ao seu caráter de *asignación* familiar, ou seja, à articulação do acesso contributivo e o não contributivo da população aos mesmos serviços. Embora subsistam diferenças entre os dois tipos de *asignación* – contributiva e não contributiva, as prestações familiares acabam incluindo a AUH nos seus mecanismos altamente institucionalizados. Assim, o maior grau de institucionalidade da AUH explica-se pelo seu vínculo ao Sistema de Seguridade Social.

A ancoragem da política de assistência na estrutura da seguridade social contribui tanto para a fortaleza institucional quanto para a legitimidade dos benefícios para os mais pobres. Afinal, por que se opor a um benefício outorgado as crianças (que não são responsáveis da situação laboral dos pais), que ademais universaliza um direito antes restrito aos filhos dos trabalhadores formais?

Referências

ARGENTINA. *Decreto N° 1602/2009 do Poder Ejecutivo Nacional, de 29 de outubro de 2009*. Incorporação do Subsistema não Contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social no Regime de Asignaciones Familiares.

_____. *Decreto N° 446/2011 do Poder Ejecutivo Nacional, de 18 de abril de 2011*. Asignación por Embarazo.

_____. *Decreto N° 504/2015 do Poder Ejecutivo Nacional, de 6 de abril de 2015*. Asignación por Ayuda Escolar Anual para los beneficiarios de AUH.

_____. *Decreto N° 565/2002 do Poder Ejecutivo Nacional, de 4 de abril de 2002*. Programa Jefes de Hogar.

_____. *Lei N° 24.714 de 2 de outubro de 1996*. Régimen de Asignaciones Familiares.

_____. *Lei N° 27.160 de 16 de julho de 2015*. Movilidad de las Asignaciones Familiares.

_____. *Resolução N° 825/2005 do Ministério de Desarrollo Social, de 12 de maio de 2005*. Criação do Programa Familias por la Inclusión Social.

AUYERO, J. *La política de los pobres*. Las prácticas clientelistas del peronismo. Buenos Aires: Manantial, 2001.

BORGHINI, N.; BRESSANO, C.; LOGIUDICE, A. *La actualidad de la política social*. Contrarreforma de las políticas sociales o asistencialización de la protección social? Revista Voces en el Fénix, Buenos Aires, año 4, n. 23, p. 126-133, abril 2013.

CECCHINI, S. *Transferências condicionadas de renda na América Latina e Caribe: da inovação à consolidação*. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. p. 369-396.

CELS. Centro de Estudios Legales y Sociales. *Plan Jefes y Jefas, derecho social o beneficio sin derechos?* Buenos Aires: mayo de 2003.

EPH/INDEC. *Encuesta Permanente de Hogares*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Argentina. Disponível em <<http://www.indec.gov.ar>>. Acesso em: 17 out. 2013.

FRANCO, R.; SZÉKELY PARDO, M. *Institucionalidad social en América Latina*. CEPAL/UNFPA. Santiago de Chile, 2010.

GOLBERT, L.; GIACOMETTI, C. *Los programas de transferencia de ingresos condicionados: el caso Argentino*. IFHC/CIEPLAN. San Pablo y Santiago de Chile, 2008.

_____. ROCA, E. *De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*. 1º edición. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2010.

HANDA, S; DAVIS, B. *The experience of conditional cash transfer in Latin America and the Caribbean*. Development Policy Review, v. 24, n. 5, p. 513-536, 2006.

NEFFA, J. *El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*. In: NEFFA, J., TOLEDO, E., TERRA, L. (comp.). *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales*, relaciones de trabajo e identidades laborales. Vol. 2. Buenos Aires: CLACSO, 2009. p. 281-347.

PAGINA/12. *“Mérito ajeno en provecho propio”*. 19 de março de 2016. Disponível em <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-294942-2016-03-19.html>>. Acesso em: 19 mar. 2016.

PAUTASSI, L.; ZIBECCHI, C. *Tensiones en los programas de transferencias condicionadas de ingresos en la Argentina*. Quién pensó en el cuidado?. In: RICO, M. e VALERA, C (ed.). *Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*. CEPAL/UNFPA. Santiago de Chile, febrero de 2011. p. 153-162.

PINHEIRO, J. *Estado e classes no capitalismo contemporâneo: uma leitura poulantziana*. In: PINHEIRO, M. (org.). *A reflexão marxista sobre os impasses do mundo atual*. São Paulo: Outras expressões, 2012. p. 265-301.

REPETTO, F.; DAL MASETTO, F.P. *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe – Argentina*. Santiago, CEPAL, 2012.

SOARES, S. et al. *Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade*. Texto para Discussão 1293. Brasília: IPEA, 2007.

SPOSATI, A. *Tendências latino-americanas da política social pública no século 21*. Revista Katalysis, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 104-115, jan./jun. 2011.

VILLATORO, P. *Programas de transferências monetárias condicionadas: experiências na América Latina*. Revista Cepal, p. 127-140, maio 2010.

Notas

- 1 Mestre em Políticas Sociais. Universidade Federal Fluminense – UFF. E-mail: valentinash@hotmail.com.
- 2 Doutora em Ciências – Saúde Pública. Universidade Federal Fluminense – UFF. E-mail: monica.senna20@gmail.com.
- 3 Desde esta perspectiva, as aposentadorias, por exemplo, seriam uma política social institucionalmente forte, pois movimentam grande volume de recursos (participação econômica); têm peso político, provavelmente derivado do fato de serem benefícios típicos das classes média e alta; e têm legitimidade social, por estarem dirigidas a sujeitos vulneráveis – idosos – que ademais trabalharam e contribuíram “a vida toda” (legitimidade derivada do valor simbólico do trabalho).
- 4 O clientelismo político pode ser definido como o “intercambio personalizado de favores, bens e serviços por apoio político e votos entre massas e elites” (AUYERO, 2001, p.36). Desde o ponto de vista das “massas”, trata-se de um mecanismo de resolução de problemas por meio da mediação política em contextos de privação material.
- 5 No ano de 2002, 55% da população estava abaixo a linha de pobreza – a metade dessa porcentagem indigente – (GOLBERT e ROCA, 2010), e 22% da PEA encontrava-se desempregada (EPH/INDEC).
- 6 Modificações da dinâmica familiar relacionadas aos membros mais vulneráveis (crianças, mulheres, idosos e pessoas com deficiência) que incrementam o volume de gastos ou reduzem a renda per capita.
- 7 No caso da AUH por gravidez, 80% da prestação se paga mensalmente entre a decima segunda semana de gestação e o parto, e o 20% restante se paga em forma acumulada depois do parto, mediante a apresentação da documentação que certifique o cumprimento dos controles médicos previstos para gestantes. A falta de acreditação produzirá a perda do direito a cobrar esse último valor.
- 8 A implementação do Programa Jefes era descentralizada. Além do Ministério de Trabalho, que era o responsável no nível nacional, o programa incorporava outros atores sociais e instâncias governamentais para participar da gestão: municípios e movimentos de trabalhadores desempregados (popularmente conhecidos como “piqueteros”). O Ministério era encarregado da administração financeira e a aceitação definitiva dos beneficiários; os municípios eram responsáveis pelas inscrições, pelo controle das condicionalidades e pela confecção do Registro Único de Beneficiários; os movimentos sociais participavam na identificação e proposta de novos beneficiários às autoridades municipais (GOLBERT e GIACOMETTI, 2008).

- 9 Na Argentina, seguridade social faz referência unicamente ao regime de prestações e benefícios dirigidos aos trabalhadores formais e aposentados (aposentadorias, pensões, prestações familiares, seguros de desemprego e por riscos de trabalho). Refere-se a um modelo de financiamento da proteção social de tipo contributivo.
- 10 Foram detectados casos nos quais os beneficiários deviam “pagar” uma porcentagem da transferência, que às vezes superava os 20%, para acessar ao programa. O Estado nacional recebeu 458 denúncias por extorsão (exigência de contraprestações não estabelecidas na lei), e 184 por corrupção, envolvendo funcionários municipais e pessoal das forças de segurança (NEFFA, 2009).

Artigo recebido no mês de julho de 2016 e aceito para publicação no mês de agosto de 2016.