



Argumentum

E-ISSN: 2176-9575

revistaargumentum@yahoo.com.br

Universidade Federal do Espírito Santo
Brasil

Cardoso de OLIVEIRA, Elizabeth

Os Programas de Transferência Condicionada de Renda e a Proteção Social: os casos
do Brasil, Argentina e Chile

Argumentum, vol. 7, núm. 2, julho-diciembre, 2015, pp. 128-142

Universidade Federal do Espírito Santo
Vitória, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=475547145011>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

ARTIGO

Os Programas de Transferência Condicionada de Renda e a Proteção Social: os casos do Brasil, Argentina e Chile

The Conditional Income Transfer Programmes and Social Protection: the cases of Brazil, Argentina and Chile

Elizabeth Cardoso de OLIVEIRA ¹

Resumo: Este artigo objetiva comparar e analisar os principais Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) vigentes no Brasil, Argentina e Chile. Os programas tratados são: o Programa Bolsa Família (PBF), do Brasil; a Asignación Universal por Hijo (AUH), da Argentina; e, do Chile, o Ingreso Ético Familiar (IEF). Busca-se inferir se a inserção dos PTCR nesses países alterou a lógica de seus respectivos sistemas de proteção social. Conclui-se que a inserção dos PTCR nos três países não implicou uma alteração consistente na lógica de seus sistemas de proteção de social. Antes, o que se conformou foi uma coexistência entre os mecanismos clássicos de proteção e os novos instrumentos.

Palavras-chave: PTCR. Proteção Social. Bolsa Família. Asignación por Hijo. Ingreso Ético.

Abstract: This article intends to compare and analyze the main conditional cash transfer programs (PTCR) in Brazil, Argentina and Chile. The programs are: the Bolsa Família Program (PBF), of Brazil; the Universal Asignación by Hijo (AUH), Argentina; and Chile, the Ingreso Ethical Family (IEF). Search infer the insertion of PTCR in these countries changed the logic of their respective social protection systems. It was concluded that the inclusion of the PTCR in the three countries did not imply a consistent change in the logic of their social protection systems. Rather, what it was settled coexistence between the classic mechanisms of protection and the new instruments.

Keywords: PTCR. Social Protection. Bolsa Família. Asignación por Hijo. Ingreso Ético.

Submetido em: 2/8/2015. Aceito em: 1/9/2015.

¹ Economista. Mestre em Economia Política, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP, Brasil). E-mail: <bethmachadiana@gmail.com>.

Introdução

Desde o limiar das sociedades humanas, a proteção social está presente. Sob diferentes formas e nas diversas épocas, as eventualidades e riscos biológicos e sociais – como a morte, a doença, a velhice, a miséria – sempre foram objeto de algum cuidado por parte do entorno social (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012). De formas primitivas a sofisticadas, os sistemas de proteção social desenvolveram-se junto com as sociedades. O desenvolvimento desses sistemas levou-os a uma progressiva institucionalização, cuja plenitude fora alcançada sob o Estado Social (*Welfare State* ou, ainda, Estado do Bem-Estar), nas sociedades europeias ocidentais nos trinta anos seguintes à II Guerra, período conhecido como anos gloriosos. A institucionalização do social, sob o *Welfare State*, alçou-o ao patamar de direito, retirando-o do domínio da generosidade. Desse modo, o social passou a ter na cidadania o seu fundamento, promovendo proteções universais e incondicionais (CASTEL, 2010).

Entretanto, desde a década de 1970, quando os anos gloriosos do capitalismo deram lugar a uma crise sistêmica do próprio modo de produção – assim como à retomada da hegemonia (neo)liberal –, o modelo de proteção social conformado no *Welfare State* tem sido crescentemente questionado e ideologicamente combatido (CASTEL, 2010).

A nova feição que o mundo do trabalho tem assumido desde então – caracterizada por desemprego de longa duração, precarização e informalidade –, ao concorrer

diretamente contra a base contributiva que sustenta parte das proteções, coloca-se como um empecilho concreto ante a natureza universalista do Estado Social (MARQUES, 1997; CASTEL, 2010). Acrescida a dominância ideológica do neoliberalismo, tem-se como resultado o progressivo acirramento do debate acerca do porvir dos sistemas de proteção social, bem como do papel social do Estado.

Em face das dificuldades impostas pela crise do sistema e das novas demandas que se afiguram no ideário prevalente, o social é impelido a reorientar sua atuação. A partir da retomada da hegemonia do neoliberalismo, novos parâmetros são colocados para o social (CASTEL, 2010). Seus pilares vocacionais – universalidade, incondicionalidade, cidadania e direito – são paulatinamente substituídos por outros – focalização, contrapartida, necessidade e obséquio.

Segundo a concepção neoliberal, para viabilizar o social contemporaneamente é preciso mercantilizar sua atuação, via mercado, e focalizar suas ações, via Estado, apenas nos indivíduos incapacitados para o trabalho e naqueles sob indigência, sendo que aos últimos deve condicionar os benefícios que lhes conceder.

Nesse quadro, emergiram e se propagaram as propostas de uma renda mínima garantida, enquanto opção substitutiva (para a vertente neoliberal) ou complementar (para a vertente progressista) ao conjunto de proteções, benefícios e serviços promovido pelo Estado Social (MARQUES, 1997).

Nos países avançados, onde o Estado Social se consolidou fortemente, o social mantém sua natureza universalizante, embora já não com a força de outrora e cada vez mais circunvalado pelos novos imperativos que lhe são colocados. Nos países em desenvolvimento, contudo, e na América Latina, particularmente, onde nem mesmo se configurou um Estado de Bem-Estar propriamente dito, os apelos neoliberais à privatização do social e à focalização são mais audíveis, bem como são menores as resistências. Por isso, já na década de 1980, iniciou-se na América Latina um processo de privatização do social, que se alastrou por diversos países da região nas duas décadas seguintes. Esses países privatizaram parte ou a totalidade de seus sistemas de proteção. Aos Estados “sobrou” o ofício de atender aos incapacitados e aos miseráveis. Aos primeiros, a prestação do social é um imperativo e um direito, pois são inaptos ao trabalho. Aos outros, a prestação do social é uma “benesse” política. Além disso, aos não incapacitados qualquer benefício monetário deve ter uma contrapartida por parte do beneficiado e toda prestação deve exigir uma contraprestação. Assim, o benefício concedido aos pobres e miseráveis não incapacitados constituirá uma renda mínima de subsistência, vinculada a certas condicionalidades para o seu recebimento. Esse será o desenho dos Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR), que já a partir da década de 1990 estarão presentes, mas, principalmente a partir dos anos 2000, disseminar-se-ão por diversos países do continente latino-americano.

Até a década de 1980, quando o pensamento neoliberal começou a se fazer assentido na América Latina, procurara-se construir na região sistemas de proteção social inspirados no *Welfare State*. No entanto, a introdução dos PTCR, pautados na focalização e nas condicionalidades, contradiz a natureza universal e incondicional dessa proteção que se buscava edificar no continente, de onde deriva a preocupação em saber em que medida a inserção dos PTCR, enquanto um gênero de polícia social, representa uma mudança na natureza da proteção na América Latina.

Dada a dificuldade de investigar os processos afins em todos os países da região, optou-se por três deles – Brasil, Argentina e Chile. Assim, o objetivo deste artigo é comparar e analisar os principais PTCR dos países referidos – o Programa Bolsa Família (PBF), do Brasil; a *Asignación Universal por Hijo* (AUH), da Argentina; e, do Chile, o *Ingreso Ético Familiar* –, buscando entender se a inserção de tais programas altera ou não a natureza de seus sistemas de proteção social.

Para alcançar o objetivo proposto, empregaram-se as pesquisas bibliográfica e documental, fundamentando a investigação em literatura afim ao tema, além de *sites* institucionais e governamentais.

O artigo encontra-se dividido em três seções, além desta introdução. A primeira seção apresenta sumariamente as principais características dos PTCR e seus objetivos básicos, como também situa historicamente sua inserção na América Latina. A seção seguinte apresenta os principais componentes dos três programas referi-

dos, comparando-os e analisando-os. Na última seção, busca-se discutir e cotejar a introdução dos PTCR nos três países e seus impactos sobre os respectivos sistemas de proteção social. Ao fim, apresentam-se as conclusões.

1 Os PTCR na América Latina

Nos anos de 1980, os países latino-americanos enfrentaram graves turbulências econômicas, consubstanciadas na crise da dívida externa e na alta inflação. Para promover o ajustamento estrutural e a estabilização dessas economias, foram adotadas políticas neoliberais, prescritas por organismos como Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, amplamente embasadas na redução de gastos sociais. Tais políticas predominaram no continente nas décadas de 1980 e 1990. Contudo, ao contrário do crescimento econômico e da redução das desigualdades, como previam seus defensores, as políticas neoliberais resultaram na persistência (e mesmo no aumento) da miséria e da pobreza no continente (MATTEI, 2010; MARQUES, 2013).

Com o aprofundamento da pobreza, os próprios organismos proponentes das políticas neoliberais passam a reconhecer sua ineficácia quanto ao tratamento da pobreza e, por isso, novas políticas para enfrentá-la foram aventadas. Logo, o desenho dessas políticas para a redução da pobreza será proposto pelos **mesmos** organismos que promoveram as políticas que a agravaram.

As novas políticas então propostas passaram a se fundamentar na focalização dos gastos sociais na parcela mais pobre da

população. A partir de meados da década de 1990, alguns países latino-americanos começaram a implantar os chamados programas focalizados de transferência de renda, os quais tendem a exigir algum tipo de contrapartida por parte de seus beneficiários, enquanto condicionalidade para a concessão das prestações monetárias (BROWN; PÉREZ, 2013). Assim, as políticas focalizadas detêm um caráter condicional, constituindo os programas de transferência condicionada de renda (PTCR).

Os PTCR representam, atualmente, em vários países latinos, um elemento central de suas políticas sociais. Tais programas diferem quanto a seus desenhos institucionais, contudo assemelham-se em seus objetivos precípuos e possuem alguns elementos essenciais que os caracterizam.

Os objetivos principais dos PTCR são: promover a diminuição dos níveis de pobreza e de indigência e romper a transmissão intergeracional da pobreza, através do fomento à acumulação de capital humano² (BROWN; PÉREZ, 2013). Para realizar tais objetivos, esses programas têm como elementos característicos a focalização nas famílias pobres e extremamente pobres, a concessão de prestações em dinheiro e a exigência de condicionalidades.

Segundo seus proponentes, as condicionalidades consistem no componente através do qual os PTCR pretendem operar a acumulação e o desenvolvimento de capi-

² Capital humano é o termo que os próprios organismos proponentes dos PTCR empregam para designar o nível de escolaridade e qualificação profissional de um indivíduo.

tal humano nos membros das famílias assistidas, especificamente, nas crianças e adolescentes dessas famílias.

Pode-se apreender que existe um “diagnóstico” implícito quanto à condição de pobreza do público-alvo desses programas. Tal condição derivaria da pouca ou nenhuma escolaridade dos membros-chefe das famílias pobres. Assume-se, por conseguinte, a renda como uma função crescente do nível de instrução do indivíduo. Logo, a educação torna-se um determinante da pobreza. Por isso, fomentar a acumulação de capital humano nas crianças e adolescentes dessas famílias, de acordo com a referida visão, possibilitaria que, a médio e longo prazos, elas conseguissem superar a pobreza, quebrando sua transmissão intergeracional.

Tal visão é consistente com o pensamento hegemônico contemporâneo, no qual o indivíduo é responsabilizado por sua condição socioeconômica. Por esse motivo, “cobra-se” do beneficiário do social um papel ativo através do cumprimento de condicionalidades, no seu processo de “recuperação”. Portanto, os PTCR introduzem uma espécie de mercantilização no funcionamento da política social. O social coaduna-se à lógica de mercado, do “toma lá, dá cá” (CASTEL, 2010).

2 Descrição e análise comparativa dos Programas

Nesta parte, analisam-se os programas Bolsa Família (PBF), a *Asignación Universal por Hijo* (AUH) e o *Ingreso Ético Familiar* (IEF), do Brasil, Argentina e Chile, respectivamente.

O PBF, a AUH e o IEF emergem no contexto do que se pode chamar de segunda geração dos PTCR, vigente a partir dos anos 2000, quando esse tipo de política angaria um caráter massivo em oposição à natureza segmentada e restritiva que a maioria dos PTCR existentes possuíam na década de 1990 (MARQUES, 2013).

Dentre os três programas ora considerados, o PBF é o precursor, sendo criado em 2003, pela Medida Provisória 132, convertida na Lei 10.836, em 2004. Sua criação prestou-se a unificar quatro programas federais de transferência de renda então existentes, que eram segmentados ou coincidentes tanto em sua operacionalização quanto no atendimento do público-alvo, ocorrendo muitas vezes sobreposição de objetivos e má focalização. O intento mais amplo da unificação operada pelo PBF foi o de conservar um PTCR único no país, apto a articular as ações e programas sociais então implantados nas diferentes esferas de governo (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012). Porém, merece relevo o fato de que a criação do PBF promoveu mais do que a mera unificação dos remanescentes, pois ele, além de unificá-los, estendeu a cobertura a todo o país. Ademais, o PBF introduziu um componente de transferência sem condicionalidade, o Benefício Básico, além de conceder autonomia à família quanto ao uso do dinheiro recebido.

No caso argentino, a AUH foi criada em 2009, pela Lei 1.602, mas sob outra motivação. Inserida no contexto de retomada pelo Estado da responsabilidade de promover a proteção social, a partir de fins de 2008, a criação da AUH tem seu

fundamento em uma concepção de direito. Esse programa constitui-se como uma extensão do direito ao recebimento de um benefício estatal a todas as crianças e adolescentes do país, de maneira a efetivar a proteção integral aos direitos da infância, preconizada pela Lei 26.061, instituída no país em 2005. O regime de *Asignaciones Familiares* até então existente atendia apenas os dependentes menores ou incapacitados de responsáveis inseridos no mercado formal de trabalho, relegando tal direito a todas as crianças cujos pais não se encontrassem nessa situação. A partir da criação da AUH, os dependentes menores ou incapacitados, cujos responsáveis estejam desempregados, trabalhem no setor doméstico ou atuem no mercado informal de trabalho (com rendimento mensal não superior a 1 salário mínimo argentino), passaram a ter também direito à *asignación*. Desse modo, ao estender o direito de recebimento da *asignación* aos menores dependentes de pais não inseridos no mercado formal, a Argentina forjou uma universalidade na assistência à infância no país, ainda que sob uma política focalizada.

O *Ingreso Ético Familiar*, por seu turno, foi criado em 2012 através da Lei 20.595. Ele deriva de uma política de transferência de renda de caráter excepcional, denominada *Bono de Apoyo a la Familia*, que teve lugar no Chile em 2009, buscando amenizar o recrudescimento da pobreza diante do abalo econômico que estremecera o país, em função da crise financeira mundial iniciada no ano anterior.

Os três programas – PBF, AUH e IEF – constituem políticas focalizadas em segmentos pauperizados da população e impõem condicionalidades. Outrossim, eles possuem abrangência nacional e são políticas de caráter não contributivo. Para além dessas características, enquanto PTCCR, eles apresentam dois objetivos precípuos: promover o alívio da pobreza vigente, no curto prazo, e favorecer a quebra de sua transmissão intergeracional, no longo prazo (SOARES, 2010).

Quanto à gestão, tanto o PBF quanto o IEF estão inseridos no âmbito dos respectivos ministérios de desenvolvimento social de seus países, os quais respondem pelas ações socioassistenciais implantadas em nível federal pelos respectivos governos brasileiro e chileno. Logo, os referidos programas integram o domínio da Assistência Social, dentro do sistema de proteção social vigente em cada país. A AUH difere nesse ponto, pois sua gestão cabe à *Administración Nacional de la Seguridad Social* (ANSES), órgão responsável pela previdência na Argentina. Portanto, a AUH está situada na esfera previdenciária dentro da proteção social do país. Essa localização dos programas indica a natureza que eles possuem na proteção. Por um lado, o PBF e o IEF são políticas sociais que não constituem um direito exigível por todos aqueles que se enquadrem nos critérios de elegibilidade, pois esses programas dependem de adesão, seleção e recursos orçamentários por parte do ente promotor/gestor. Por outro, a AUH constitui-se em um direito que, conseqüentemente, é passível de ser

exigido por todos que atendam aos critérios de elegibilidade.

Uma vez que o PBF e o IEF não são direitos, mas políticas de assistência e que dependem de recursos orçamentários para seu funcionamento, seus beneficiários efetivos são selecionados dentre os indivíduos ou famílias elegíveis. Para o PBF, a seleção ocorre através do Cadastro Único (CadÚnico), um banco de dados federal em que famílias em situação de vulnerabilidade são identificadas e registradas para fins de atendimento em ações socioassistenciais diversas. No caso do IEF, o instrumento pelo qual ocorre a seleção de beneficiários é a *Ficha de Protección Social* (FPS), que, à semelhança do CadÚnico, também presta-se a identificar e registrar as famílias e indivíduos socialmente vulneráveis do país. Quanto ao acesso à AUH, por se tratar de um direito, todos aqueles elegíveis podem solicitar o recebimento do benefício, bastando para isso que estejam com seus dados familiares e domiciliares atualizados junto à ANSES.

No que concerne à operacionalização dos programas, o PBF e o IEF assemelham-se. Ambos os programas são operacionalizados de forma descentralizada, em nível dos municípios. A AUH, opostamente, tem sua operacionalização centralizada, em âmbito federal pela ANSES.

O público-alvo desses programas não são exatamente os mesmos, embora integrem os segmentos mais pauperizados da população. O PBF e o IEF enfatizam os critérios de renda e de condição

socioeconômica, atendendo a públicos sob indigência, pobreza ou vulnerabilidade social. Já a AUH considera a condição laboral como definidora de seu público, atendendo desempregados e trabalhadores do setor doméstico ou em informalidade. Todos os programas são voltados às famílias, enquanto categoria de assistência. Todavia, o IEF também considera o indivíduo como categoria.

Há, enquanto característica adicional de grande parte dos PTCR existentes na América Latina, um foco no atendimento à infância. O PBF e a AUH possuem esse foco claramente exposto, enquanto o IEF não o enfatiza, apesar de também assistir crianças e adolescentes. O foco no atendimento à infância indica uma maior preocupação com o objetivo de romper a transmissão intergeracional da pobreza, mediante a acumulação de capital humano nas crianças e adolescentes através das condicionalidades em educação. Além disso, há outro elemento importante de seus desenhos que aponta para essa preocupação. Trata-se do tempo de permanência no programa, que é de no mínimo 2 anos para o PBF (podendo ser renovado) e indeterminado para a AUH, evidenciando uma ênfase de mais longo prazo em suas estratégias de combate à pobreza. O IEF, ao contrário, não possui um foco explícito no atendimento à infância. Ademais, o tempo de permanência no programa, que é de no máximo 2 anos, é exíguo para pautar uma estratégia de longo prazo como a requerida a uma pretensa “quebra” da transmissão intergeracional da pobreza. O principal elemento desse programa compreende um plano de estratégias e

metas – o *Plan de Intervención* – pelo qual as famílias devem realizar “por si mesmas” os esforços para a melhoria de sua situação socioeconômica. Esse plano constitui um elemento de relativo curto prazo, com foco na (re)inserção laboral dos membros da família. Por conseguinte, a preocupação maior do IEF parece ser o auxílio imediato às famílias durante o período no qual elas estejam se “recuperando”.

No que se refere aos valores dos benefícios concedidos, para o caso do PBF e da AUH, o benefício total pago à família beneficiária relaciona-se diretamente à sua composição familiar e à sua renda. O IEF também considera a composição familiar e a renda para a formação do montante a ser pago, porém ele “bonifica” ainda os méritos (através dos bonos de êxitos em educação e trabalho) das famílias, de maneira que o valor final do benefício possui um determinante a mais em relação aos outros programas. De modo geral, para os três programas, quanto maior for a quantidade de filhos menores dependentes (até certo número-limite) e quanto menor for a renda familiar, maior será o montante transferido à família.

Os benefícios pagos, em geral, estão associados ao cumprimento de algumas condicionalidades, as quais desempenham o ofício de contraprestações, pois precisam ser devidamente realizadas e comprovadas para que o usuário faça jus ao recebimento integral da prestação monetária. As condicionalidades exigidas pelos três programas centram-se nos campos de educação e saúde, conquanto haja outras áreas contempladas, como a assistência social, no caso do PBF, e trabalho, para o IEF. Entretanto, nos três programas existe um componente não condicionado de transferência, ou seja, que não requer o cumprimento de uma contraprestação. Esse componente designa-se às famílias em extrema pobreza, tanto no PBF quanto no IEF. Já para a AUH, esse componente não condicionado está inserido na própria prestação, uma vez que 20% do valor mensal do benefício devido aos usuários são retidos e somente podem ser recebidos sob comprovação das condicionalidades exigidas. Assim, 80% do valor do benefício da AUH são incondicionais. O Quadro 1 sintetiza os elementos dos programas discutidos nesta parte.

Quadro 1. Quadro comparativo: PBF, AUH e IEF

País	Brasil	Argentina	Chile
Programa	PBF	AUH	IEF
Criação	2003	2009	2012
Marco legal	MP 132/2003 Lei 10.836/2004	Lei 1.602/2009	Lei 20.595/2012
Abrangência	Nacional	Nacional	Nacional
Caráter	Não contributivo	Não contributivo	Não contributivo
Natureza	Não direito	Direito	Não direito
Órgão responsável	MDS	ANSES	MDS-Ch
Seleção	CadÚnico	Não há	FPS

Operacionalização	Descentralizada, em nível dos municípios	Centralizada, em nível federal	Descentralizada, em nível dos municípios
Público-alvo	Famílias pobres e extremamente pobres, segundo as linhas de pobreza e extrema pobreza definida para o PBF	Famílias que possuam menores ou incapacitados dependentes de trabalhadores desempregados, do setor doméstico ou do mercado informal de trabalho	Famílias extremamente pobres, pessoas e famílias sob vulnerabilidade
Foco na infância	Sim	Sim	Não
Tempo de permanência	Mínimo de 2 anos	Não definido	Máximo de 2 anos
Objetivo enfatizado	Quebra do círculo vicioso	Quebra do círculo vicioso	Alívio da pobreza
Valores dos benefícios	Variam de acordo com a renda e a composição familiar	Variam de acordo com a renda e a composição familiar	Variam de acordo com a renda, a composição familiar e a obtenção
Condicionalidades	Áreas de educação, saúde e assistência social	Áreas de educação e saúde	Áreas de educação, saúde e trabalho
Componente incondicional	Sim – Benefício Básico	Sim – 80% do benefício	Sim – Pilar Dignidade

Fonte: Brasil (2015a); Brasil (2015b); Brasil (2003); Brasil (2004); Argentina (2013); Argentina (2014); Argentina (2013); Argentina (2009); Lara; Flores (2014a); Lara; Flores (2014b); Larrañaga (2010); Chile (2012). Elaborado pela autora.

Outros aspectos relevantes que devem ser incorporados à análise comparativa concernem ao tamanho e à cobertura dos programas. Em seu relatório sobre a proteção social no mundo, para o biênio 2014/2015, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) (2014) apresenta o nível de gasto (como percentual do PIB) e a proporção da população (em percentual de indivíduos e de lares) assistida por algum PTCT de caráter não contributivo, para determinados países latino-americanos. A OIT empregou informações, para os últimos anos disponíveis, da base de dados da

Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Os dados do Brasil e da Argentina referem-se ao ano de 2012 e do

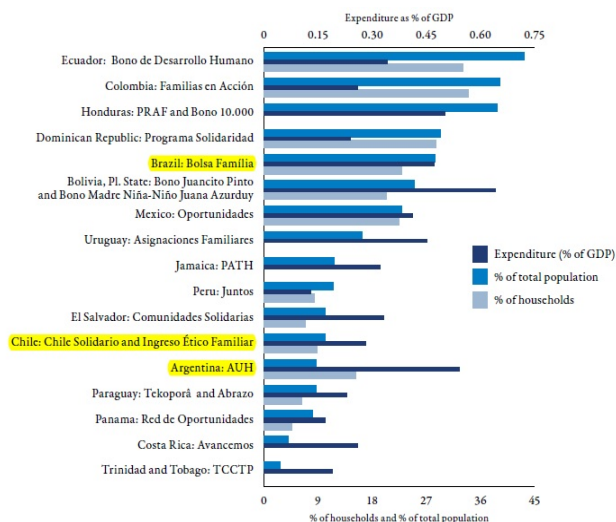
Chile, aos anos de 2011 e 2012. Tais informações são expostas no Gráfico 1.

Segundo esse gráfico, o nível de gasto empreendido pelo PBF foi de 0,47% do PIB brasileiro. Nesse nível de gasto, o PBF atendeu, no mesmo ano, cerca de 30% da população total e de 25% dos domicílios do país. A AUH, por sua vez, possui um gasto de 0,54% de seu PIB, contra uma cobertura que se aproxima a 9% da população e a cerca de 15% das residências do país. Essa diferença – maior nível de gasto em relação ao PIB associado a uma cobertura menor da população – entre o PBF e a AUH explica-se pelo valor monetário superior dos benefícios da AUH e a um per-

centual menor da população dentro dos critérios de elegibilidade.

O IEF está representado junto com o *Chile Solidario*, nos dados referentes ao gasto dos programas e à cobertura. O Chile apresenta, para essas duas políticas somadas, um percentual de 0,29% de seu PIB e uma cobertura que atende cerca de 9% dos domicílios e 11% da população. Dentre os três países, o Chile detém o menor dispêndio (como proporção do PIB) com seus programas de transferência condicionada, mas também exibe a menor cobertura. O Brasil é o país que apresenta a melhor relação gasto x cobertura.

Gráfico 1. Nível de gasto e proporção da população atendida por PTCR não contributivo, em países selecionados da América Latina – 2012*



*No caso do Chile, os dados são referentes aos anos de 2011 e 2012.

Fonte: OIT (2014).

Em síntese, o rol de elementos cotejados dos programas em foco evidencia que eles detêm diferentes conformações e divergem em certos aspectos de seus desenhos institucionais. Entretanto, eles possuem os

componentes constitutivos fundamentais característicos desse gênero de política: a focalização na parcela mais pauperizada da população, as transferências monetárias e as condicionalidades em educação e saúde. Ademais, evidenciam-se importantes pontos de similitude entre eles, como o caráter não contributivo de seus benefícios e a existência de um componente não condicionado de transferência.

3 A inserção dos PTCR e a Proteção Social na América Latina

Embora não se tenha edificado um Estado Social na América Latina análogo ao modelo europeu, a proteção social que emergiu no continente latino vocacionava-se nos parâmetros do referido modelo, quais sejam, universalidade e incondicionalidade, pois, segundo Castel (2011), a diferença entre os sistemas europeu e latino-americano parece ser mais de grau do que de natureza.

Para Mattei (2010), procurou-se construir na América Latina uma proteção de caráter universal e incondicional. Contudo, apesar dessa aspiração, o que acabou se constituindo foi uma proteção parcial, que não alcançou a universalidade. Isso porque, na América Latina, ao contrário da Europa Ocidental, não se formou uma sociedade salarial plena. Considerando-se que o *Welfare State* se fundamentara sobre as bases do estatuto do emprego e de uma sociedade na qual o assalariamento se consolidou, isto é, onde se estruturou uma sociedade salarial de fato, é nítido o porquê da distância entre a proteção aqui construída e o seu modelo “ideal”. No continente latino, como característica es-

trutural, o mundo do trabalho sempre foi segmentado e marcado por altas taxas de informalidade e desocupação (MARQUES, 1997). A proteção social nas sociedades latino-americanas, paradoxalmente, foi erigida para o mercado formal de trabalho, do qual grande parte da população do continente não fazia e não faz parte. Em vista disso, o social na América Latina nunca conseguiu ser efetivamente universal.

Persistia a aspiração à universalidade, porém, como argumentam Silva, Yazbek e Giovanni (2012), tal pretensão foi colocada de lado, quando do assentamento da doutrina neoliberal no continente, a partir da década de 1980. Em muitos países latinos, o social era ainda embrionário quando o afluxo neoliberal de privatização se fez sentir. Os sistemas mais frágeis cederam à mercantilização de suas proteções. Nesses sistemas, quando os PTCR são introduzidos, eles assumem um papel destacado como política pública e impõem sua conformação como nova configuração do social.

A introdução dos PTCR equivale à inserção de uma outra lógica na concessão das proteções na América Latina. Enquanto a lógica prévia, a do Estado Social, tem por parâmetros a universalidade, incondicionalidade e cidadania, essa outra lógica, a dos PTCR, pauta-se na focalização, condicionalidade e necessidade. O ponto é se a introdução dessa outra lógica anula, altera ou apenas coabita com a lógica precedente. No caso de alguns países do continente, aqueles cujo social era mais frágil e embrionário, pode-se dizer que a introdução da nova lógica altera a antiga. Entre-

tanto, esse não é o caso dos países aqui examinados.

No caso do Brasil, o PBF abrange populações que geralmente não são contempladas pela proteção clássica, uma vez que essa se direciona essencialmente a trabalhadores com vínculos formais ou contributivos. Trabalhadores informais ou precarizados, assim como suas famílias, não têm acesso a rendas substitutivas. Nesse sentido, programas de transferência não contributiva, como o PBF, promovem uma garantia de renda mínima de subsistência. Mesmo se considerada a área da Saúde, sendo de acesso universal e gratuito, com frequência seus serviços não chegam a certas populações muito pauperizadas e residentes em regiões pobres. No entanto, através do PBF pode ser possibilitado um melhor acesso a essas populações, posto que um de seus componentes fundamentais trata-se justamente das condicionalidades em saúde, que exigem contrapartidas das famílias, bem como, o que é crucial para a ampliação da oferta, a responsabilização do poder público em promover as condições necessárias para que as famílias tenham acesso ao sistema e possam realizar as condicionalidades requeridas. O social no Brasil permanece pautado sobre um sistema essencialmente público, com participação privada complementar ou concorrencial, atendendo nos ramos de previdência, saúde e assistência. Com a introdução de um instrumento de transferência condicionada, representado pelo PBF, adiciona-se ao sistema de proteção um componente de assistência a famílias não cobertas, ou com acesso precário, aos demais componentes do social. Portanto,

não há uma mudança na natureza do sistema.

O programa argentino é voltado especificamente para aquelas famílias desvinculadas do mercado formal e que, por isso, não tinham acesso a determinados mecanismos de proteção. Também nesse caso, à semelhança do PBF, a AUH é complementar ao sistema e não substitutiva. Assim, a introdução de um PTCR na Argentina, a AUH no caso, não alterou a natureza do social em si. A proteção no país manteve sua estrutura e seus parâmetros gerais, muitos deles recuperados com a (re)estatização de parte do sistema operada em 2008.

Quanto ao Chile, sua proteção social é distinta em relação aos outros dois países, pois é de caráter misto, isto é, com simultânea promoção estatal e privada de mecanismos de proteção. O Estado oferta proteções principalmente às populações mais pauperizadas e também àquelas que não têm acesso aos serviços oferecidos pelo mercado. Nesse sentido, o PTCR existente no país – o IEF, no caso – equivale a mais uma política estatal focalizada. É, portanto, um complemento ao sistema, não alterando substancialmente sua natureza. Se houve alteração na natureza da proteção chilena, esta foi operada antes da introdução dos PTCR, quando da privatização de parte de seu sistema, na década de 1980, pela reforma neoliberal então realizada.

Há, portanto, nos três países tratados, uma coexistência entre políticas clássicas e os PTCR. A inclusão desses programas não significou uma mudança substantiva

na natureza do social, de modo que se configurou um tipo de proteção híbrida nesses países.

Conclusões

O processo de descrição e comparação entre os PTCR considerados neste estudo mostrou importantes similitudes entre eles, para além das características fundamentais (focalização, condicionalidades e transferência monetária) e objetivos precípuos (redução/alívio da pobreza vigente e quebra da transmissão intergeracional da pobreza), que compartilham enquanto gênero de política. São similitudes como a abrangência nacional, o caráter não contributivo e a existência de um componente não condicionado de transferência.

Por outro lado, as divergências existentes não são menos importantes – como o foco na infância, o tempo de permanência no programa e a sua natureza, ao constituir-se ou não um direito. No tocante a esses aspectos, o programa argentino diverge sobremaneira daqueles dos outros dois países. No caso da AUH, o benefício conforma um direito que visa à integralidade da proteção à infância. Mesmo o lugar que tal programa ocupa no sistema de proteção social do país é distinto, uma vez que pertence ao âmbito previdenciário, enquanto os programas do Brasil e do Chile pertencem à esfera da Assistência e não constituem um direito exigível, ainda que o indivíduo ou família atenda aos critérios de elegibilidade. Além disso, o programa argentino, ao possuir um tempo de permanência indeterminado, indica uma estratégia mais coerente para com o almejado rompimento do “círculo vicioso” da

pobreza, uma vez que essa pretensão pressupõe uma perspectiva de longo prazo.

É impossível elaborar generalizações para o conjunto da América Latina acerca de uma possível mudança na natureza da proteção social decorrente da inserção dos PTCR no continente. Para alguns países, a introdução dos PTCR parece ter alterado a natureza de seus sistemas de proteção. Enquadram-se nesse aspecto aqueles países cujos sistemas de proteção social eram muito incipientes e onde o neoliberalismo alcançou êxito em privatizar a quase totalidade da proteção, deixando para o Estado a função de atender aos inválidos e aos miseráveis (a esses últimos através dos PTCR). Nesse contexto, os PTCR impõem seus parâmetros – focalização, condicionalidades, necessidade – como nova lógica para a proteção social, em detrimento da universalidade, incondicionalidade e cidadania, enquanto seus pilares vocacionais.

Entretanto, no que diz respeito ao Brasil, Argentina e Chile, pode-se admitir que os PTCR não substituem os demais componentes da proteção social, antes complementam-os. No caso brasileiro e no argentino, os PTCR atuam como complemento ao social, pois abrangem uma parcela da população que frequentemente não é alcançada pelos mecanismos clássicos de proteção. Nesses dois países, o social mantém, em parte, uma vocação universal e incondicional, ainda que efetivamente opere uma proteção parcial.

No caso do Chile, por outro lado, os PTCR pretendem assegurar o acesso a uma pro-

teção básica às populações mais pauperizadas que não dispõem de recursos para utilizar os mecanismos mercantis de proteção. O social no Chile é um sistema misto, uma vez que Estado e setor privado atuam na promoção das proteções. O Estado assegura às populações mais pobres o acesso a certos serviços sociais. Parte desses serviços é garantida via sistema de proteção estatal, mas também outra parcela é promovida pelos PTCR. Ademais, há um conjunto de políticas públicas sociais, de caráter não condicionado, que compõe a assistência social e faz parte da proteção. Tal configuração do social permite afirmar que os PTCR são complementares nesse sistema.

Para os países examinados, portanto, pode-se inferir que coexistem os sistemas clássicos de proteção e as políticas focalizadas, representadas pelos PTCR. A introdução dos PTCR nesses países não alterou de forma substancial a lógica de seus sistemas de proteção. O que se conformou parece ter sido uma proteção híbrida, onde coexistem no social o público e o privado, a universalidade e a focalização, a incondicionalidade e a contrapartida, a cidadania e a necessidade.

Referências

ARGENTINA. Administración Nacional de la Seguridad Social. **Montos de Asignaciones Familiares y Asignaciones Universales para Protección Social.**

Argentina, 2014.

ARGENTINA. Administración Nacional de la Seguridad Social. **Asignación Universal por Hijo para Protección Social.**

Argentina, 2013.

ARGENTINA. Ministério de Economía y Finanzas Públicas. **Decreto 1.602, de 29 de outubro de 2009. Incorpora o subsistema não contributivo, criando a AUH.** Disponível em: <<http://zip.net/byskLQ>>. Acesso em: 1 jul. 2015.

ARGENTINA. Ministerio de Salud. **Programa SUMAR 2013: Memoria anual.** Buenos Aires, 2013. Disponível em: <<http://www.msal.gov.ar/sumar/images/stories/pdf/memoria-anual-sumar-2013.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família: Benefícios.** 2015a. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios>>. Acesso em: 17 nov. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família: Acesso à Educação e Saúde.** 2015b. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/acesso-a-educacao-e-saude>>. Acesso em: 17 nov. 2015.

BRASIL. **Medida Provisória 132, de 20 de outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa Família.** Disponível em: <<http://zip.net/bqslbF>>. Acesso em: 2 jul. 2015.

BRASIL. **Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.** Converte em lei a MP 132/2003. Disponível em: <<http://zip.net/btskSB>>. Acesso em: 2 jul. 2013.

BROWN, Brenda; PÉREZ, Pablo. ¿La condicionalidad como nuevo paradigma de la política social en América Latina?. In: JORNADA DE ECONOMÍA CRÍTICA, 6., 2013, Mendoza. **Anales...** Mendoza: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo, 2013.

CASTEL, Robert. **El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo.** Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2010.

CASTEL, Robert. As transformações da questão social. In: BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela; BÓGUS, Lucia; YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs.). **Desigualdade e a questão social.** São Paulo: EDUC, 2011. p. 277-306.

CHILE. Biblioteca del Congreso Nacional. **Lei 20.595, de 11 de maio de 2012. Crea el ingreso Etico Familiar que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer.** 2012. Disponível em: <<http://zip.net/btskSD>>. Acesso em: 3 jul. 2014.

LARA, Claudio; FLORES, Consuelo. **Informe de avance proyecto: análisis de los sistemas de protección social en algunos países de América Latina: Brasil, Cuba y Chile.** Santiago: Universidad ARCIS, 2014a. Relatório de pesquisa, 2014. Projeto: Análise dos Sistemas de Proteção Social em países da América Latina – 034/2013 – Capes (período 2013-2015).

LARA, Claudio; FLORES, Consuelo.

Revisión Informe: análisis de los sistemas de protección social en países de América Latina: Parte Chile. Santiago: Universidad ARCIS, 2014b. Relatório de pesquisa, 2014. Projeto: Análise dos Sistemas de Proteção Social em países da América Latina – 034/2013 – Capes (período 2013-2015).

LARRAÑAGA, Osvaldo. Chile Solidario.

In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília (DF): IPEA, 2010. p. 201-212. v. 2. Disponível em: <<http://zip.net/bmskgj>>. Acesso em: 2 jul. 2015.

MARQUES, Rosa Maria. **A proteção social e o mundo do trabalho**. São Paulo: Bienal, 1997.

MARQUES, Rosa Maria. Programas de transferência de renda no Brasil e na Argentina. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 33, n. 2 (131), p. 298-314, abr./jun. 2013. Disponível em: <<http://zip.net/bwsjVT>>. Acesso em: 2 jul. 2015.

MATTEI, Lauro. **Notas sobre programas de transferência de renda na América Latina**. Florianópolis: Instituto de Estudos Latinoamericanos – UFSC, 2010 (Texto para Discussão, n.10). Disponível em: <<http://zip.net/bjskcp>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

OIT. **World social protection report – 2014/15: building economic recovery, inclusive development and social justice**. Genebra, 2014. Disponível em:

<<http://zip.net/bpskW0>>. Acesso em: 15 out. 2014.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SOARES, Fábio Veras. Para onde caminham os programas de transferência condicionada? As experiências comparadas do Brasil, México, Chile e Uruguai. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2010, p. 173-200. v. 2. Disponível em: <<http://zip.net/bmskgj>>. Acesso em: 2 jul. 2015.