

A Trajetória dos Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil e na Argentina

Ivan Henrique de Mattos e Silva - Professor Adjunto de Ciência Política, no curso de Ciências Sociais, na Universidade Federal do Amapá.
E-mail: ivanhmsilva@gmail.com

Resumo

O objetivo deste trabalho é discutir a trajetória de construção e consolidação dos Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil e na Argentina (até o momento da implantação dos dois principais programas – Bolsa Família e *Asignación Universal por Hijo*, respectivamente) enquanto os principais instrumentos de ação estatal para a redução das assimetrias sociais, da fome e da miséria, representando um novo enfoque e uma nova abordagem para as políticas sociais no âmbito da América Latina. O advento dos PTCRs como instrumento de combate às assimetrias sociais durante a década de 1990 marca uma inflexão da concepção de política social no Brasil e na Argentina, saindo de uma perspectiva de combate à pobreza no curto prazo para o investimento em capital humano e a superação da pobreza no longo prazo, em consonância com as diretrizes do Banco Mundial. A noção de gasto social passa a ser acompanhada de um cálculo instrumental, segundo o qual a efetividade da ação do Estado poderia ser mensurada em termos de seu impacto produtivo.

Palavras-Chave: Programas de Transferência Condicionada de Renda; Brasil; Argentina.

Abstract

The objective of this paper is to discuss the construction and consolidation of Conditional Income Transfer Programs in Brazil and Argentina (until the implementation of the two main programs - Bolsa Familia and Universal Assignment for Children, respectively), while the main instruments of action to reduce social asymmetries, hunger and poverty, representing a new approach and a new approach to social policies in Latin America. The advent of the PTCRs as an instrument to combat social asymmetries during the 1990s marks an inflection of the conception of social policy in Brazil and Argentina, from a perspective of fighting poverty in the short term for investment in human capital and overcoming long-term poverty, in line with World Bank guidelines. The notion of social spending comes to be accompanied by an instrumental calculation, according to which the effectiveness of State action could be measured in terms of its productive impact

Key words: Condition-based Income Transfer Programs; Brazil; Argentina

A Trajetória dos Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil e na Argentina

Ivan Henrique de Mattos e Silva - Universidade Federal do Amapá.

BRASIL E ARGENTINA – DO *WELFARE STATE* CORPORATIVO AO MODELO LIBERAL

Enquanto consolidação dos processos de restauração democrática, a década de 1990 também se destaca pela associação estratégica realizada entre duas diretrizes: a democratização dos processos de escolha política, por um lado, e a liberalização da economia, por outro. Desta forma, ambas se apresentaram enquanto partes indissociáveis de um arranjo institucional que se propusesse moderno e em consonância com o arcabouço ideológico da globalização e internacionalização do capitalismo pós-industrial. Não apenas a estrutura do Estado, mas sobretudo sua ação (em especial no tocante às esferas econômica e social) haveria de mudar. As políticas sociais transitam de um modelo de proteção vinculado ao mundo do trabalho, e restrito a algumas categorias, para a universalização após a democratização, ainda que sob um novo paradigma de intervenção estatal focalizada nos grupos mais vulneráveis (BICHIR, 2010).

A alteração vivida pelas políticas sociais durante o período neoliberal se deve fundamentalmente a dois fatores: uma concepção da ação subsidiária do Estado no campo social, ou seja, atuando de modo focalizado e cirúrgico apenas para corrigir disfunções e assimetrias geradas pelo mercado – que, embora produtor de desigualdades, foi elevado à condição de *locus* privilegiado da reprodução social – e um imperativo econômico, já que o desmonte do Estado e a abertura comercial e financeira dos anos 1980/1990 afetaram negativamente as capacidades estatais de países emergentes, tais como Brasil e Argentina (GOMIDE, 2016) – tais processos teriam minado a autoridade dos Estados Nacionais em favor dos capitais internacionais e as imposições de organismos multilaterais (VOM HAU, 2012). A alteração no campo das políticas sociais durante a década de 1990 foi consequência da emergência de novas coalizões governamentais que incorporaram interesses empresariais e acomodaram as demandas das instituições financeiras internacionais (CORTÉS, 2009).

Ainda que o Presidente Fernando Henrique Cardoso, do Brasil, e o Presidente Carlos Menem, da Argentina, tenham empreendido repactuações sociais e políticas com base em fundamentos compartilhados (vale dizer, a gestão macroeconômica ortodoxa, de um lado, e um impulso no sentido de atender às demandas sociais, por outro), é necessário fazer uma ressalva central – sobretudo para que se possa compreender, segundo a tradição do institucionalismo histórico, os resultados políticos, institucionais e de políticas públicas futuros. Embora ambos tenham avançado no sentido da constituição de regimes de *welfare state* liberais – desmontando, portanto, o padrão corporativo historicamente constituído – os dois atores políticos vêm

de partidos e organizações profundamente diferentes: FHC é eleito pelo Partido da Social Democracia Brasileira, fundado em 1988 como uma cisão dentro do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (herdeiro do MDB, de oposição à ditadura militar), e assume como tarefa estratégica a necessidade de sepultar a “era Vargas”¹; já Carlos Menem é eleito pelo Partido Justicialista, herdeiro político do peronismo e fundado pelo próprio Perón em 1947. Essa diferença é central para a compreensão dos desenvolvimentos futuros, tanto em termos de arranjo institucional como do desenvolvimento das políticas públicas, já que as instituições (sejam elas a estrutura do sistema partidário, as relações intra-estatais ou a estrutura e organização dos grupos sociais e econômicos) – embora não determinem – condicionam e moldam o modo pelo qual os atores políticos definem seus interesses e estruturam suas relações de poder, bem como suas estratégias de ação política, com outros grupos (THELEN, STEINMO, 2002).

Pressionadas tanto pelas restrições orçamentárias derivadas do combate à inflação e à reforma do Estado, de um lado, como pelas determinações apregoadas por atores políticos e econômicos internos e externos, as estruturas de proteção social no Brasil e na Argentina durante o final da década de 1980 e início da década de 1990 caminham no sentido de um modelo determinado pelo mercado privado, mais individualista, reservando ao Estado uma ação mais focalizada e subsidiária (HUBER., 1995). Nesse contexto, os programas de transferência de renda surgem como um dos principais motores de inovação no âmbito da política social latino-americana (CECCHINI, 2013).

Dentre os programas de transferência surgidos entre o final dos anos 1980 e o início dos anos 1990, os programas de transferência condicionada (ou programas com corresponsabilidade) assumem centralidade estratégica, fortemente encorajados por instituições e organismos internacionais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a UNICEF e a UNESCO (FENWICK, 2016). Os PTCRs possuem dois objetivos centrais – reduzir a vulnerabilidade socioeconômica, no curto prazo, e eliminar (ou reduzir) a transmissão intergeracional da pobreza, no longo prazo (LAVINAS, 2013) – e três características definidoras (ADATO, HODDINOTT, 2010):

- 1) São intervenções focalizadas, normalmente pautadas em análises socioeconômicas de corte geográfico/populacional;
- 2) Fornecem renda para os beneficiários (normalmente as mães), com foco nas crianças e suas necessidades;
- 3) Para receber os benefícios, os receptores devem se comprometer a realizar algumas ações, em especial ligadas à nutrição, educação e saúde das crianças.

Três fluxos de influência internacional favorecem essa guinada no campo das políticas sociais na América Latina, que, combinadas, condicionaram a elevação dos PTCRs ao centro da estratégia de combate à miséria e à fome na região:

- 1) As recomendações advindas do próprio Banco Mundial – e, depois, endossadas por uma série de outros organismos internacionais, como o BID e o FMI – na sequência dos resultados negativos do primado do neoliberalismo nos países centrais (fundamentalmente os Estados Unidos e o Reino Unido), ainda nos anos 1980 (FENWICK, 2016);

1 Em seu discurso de despedida do Senado, ainda em 1994, FHC diz ser necessário superar a chamada era Vargas, sobretudo em relação ao modelo de desenvolvimento autárquico e o Estado intervencionista.

- 2) A emergência da perspectiva do “Estado de investimento social”, fundamentalmente apoiada nas teses de Amartya Sen, Anthony Giddens e o *New Labour* inglês (EVANS, HELLER, 2015);
- 3) A guinada teórica e ideológica da Cepal, durante a década de 1990, no sentido da consolidação de um pensamento neoestruturalista (LEIVA, 2008).

Sobre as influências do Banco Mundial e dos organismos internacionais na adoção de políticas que privilegiem o investimento em capital humano, diz Fenwick (2016):

No caso dos PTCRs, o ex-Presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso claramente afirmou em uma entrevista televisionada que, embora as experimentações subnacionais e mesmo nacionais do Bolsa Escola tenham sido brasileiras, a ideia básica de combinar o alívio à pobreza de curto prazo com investimentos em capital humano de longo prazo veio de dentro do Banco Mundial durante os anos 1980, na sequência das falhas de um discurso neoliberal (tradução própria) (FENWICK, 2016, p. 31)

A estratégia de combater a transmissão intergeracional da pobreza via estabelecimento de condicionalidades está associada a uma compreensão de que a prevalência de elevados níveis de vulnerabilidade socioeconômica ao longo de gerações não decorre apenas de restrições de oferta no que diz respeito aos serviços sociais universais, mas também restrições de demanda, frequentemente associadas à falta de informação e imperativos sociais e econômicos. Ainda segundo Adato e Hoddinott (2010):

Sua lógica assume que a participação dos lares nestes serviços é frequentemente baseada não apenas em ‘restrições de demanda’ – ou seja, a disponibilidade de infraestrutura, suprimentos e pessoal de educação e saúde – mas também em restrições de ‘demanda’ causadas pela falta de informação, a necessidade de as crianças trabalharem ao invés de estudarem para contribuir com a renda doméstica, e, particularmente em relação à educação, uma tendência a discriminar garotas. Ao prover informação sobre a importância e a disponibilidade de serviços, uma transferência monetária que compense a perda do trabalho infantil, e uma requisição a participar de atividades do programa, um PTCR procura superar uma variedade de restrições ao investimento doméstico em capital humano (tradução própria) (ADATO, HODDINOTT, 2010, p. 7)

Os programas de transferência condicionada de renda surgem, no cenário latino-americano em um contexto de experimentação, permeado por influências de paradigmas internacionais. Surgem primeiro no contexto local, no Brasil, e em seguida no contexto nacional, com a criação do PROGRESA2, no México (FENWICK, 2016). O advento de tais programas na América Latina se apresenta como um novo enfoque de proteção social num contexto de crise e ajuste estrutural (VILLATORO, 2010) – a política social sai de uma perspectiva de combate à pobreza no curto prazo para o investimento em capital humano e superação da transmissão intergeracional da pobreza no longo prazo, em consonância com a perspectiva apresentada e defendida por organismos internacionais: o eixo central da proteção social, portanto, mais do que as transferências monetárias, passa a ser as condicionalidades (BICHIR, 2011).

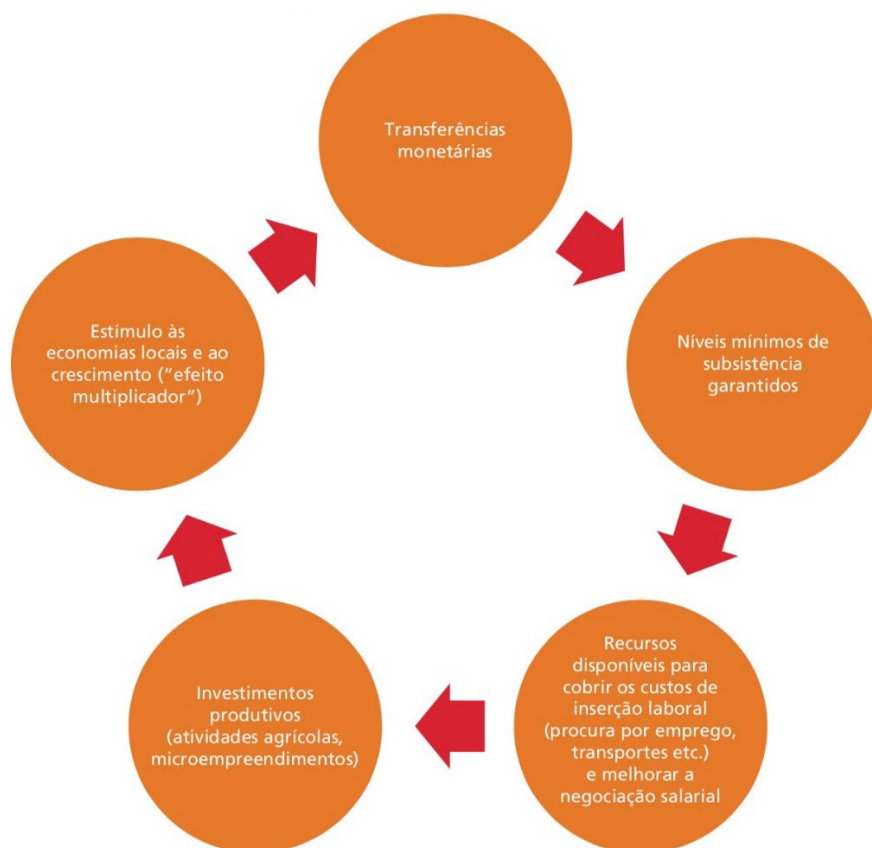
2 O PTCR mexicano foi o primeiro programa de escopo nacional a articular saúde, educação e nutrição enquanto condicionalidades de um único programa social destinado a reduzir a pobreza por intermédio do investimento em capital humano (FENWICK, 2016).

Portanto, é possível afirmar que os objetivos gerais que guiaram as políticas de proteção social e motivaram os Estados na América Latina a fazerem experimentos com PTCRs em meados da década de 1990 remetem a um paradigma transnacional de políticas públicas amplamente concebido, baseado na ideia de transferências monetárias focalizadas e investimentos em capital humano para reduzir a pobreza para as gerações futuras (tradução própria) (FENWICK, 2016, p. 31)

A nova agenda de políticas sociais, fortemente ancorada na teoria do capital humano, se assenta em alguns pilares fundamentais: em primeiro lugar, na ideia de que o aprendizado é essencial para o sucesso de futuras sociedades e suas economias; em segundo lugar, na concepção de promoção do gasto social no sentido de quebrar a transmissão da pobreza ao longo das gerações; e, em terceiro lugar, na noção de que o investimento em indivíduos socialmente vulneráveis – sobretudo as crianças – acaba sendo social e economicamente benéfico à comunidade como um todo (FENWICK, 2016). A noção de “efetividade” do gasto social, em um contexto de ajuste estrutural da economia, passa a ser central:

A focalização do gasto e a opção por fundos sociais de emergência e por programas compensatórios dirigidos exclusivamente aos grupos mais pobres e vulneráveis passaram a compor o núcleo duro da estratégia de reforma da área social. Finalmente, tanto para canalizar recursos para ações de grande potencial de externalidades quanto para considerar os requisitos mais amplos da reestruturação econômica e integração competitiva das economias da região, o gasto social haveria de priorizar ações básicas de saúde, nutrição e principalmente os programas de caráter ‘produtivo’ ou, se se quiser, do investimento em capital humano (DRAIBE, 1997, p. 6)

Figura 1: O círculo virtuoso da proteção social não-contributiva



Fonte: Cecchini (2013)

A premissa de efetividade do gasto social, compreendido enquanto investimento em capital humano – bem como a concepção da ação subsidiária do Estado no sentido de corrigir pontualmente assimetrias geradas pelo mercado – também se faz presente no foco dos PTCRs em criar mecanismos de inserção (ou reinserção) dos beneficiários no mercado de trabalho – as chamadas “portas de saída”. A política social estruturada ao redor dos programas de transferência condicionada de renda tem por definição a natureza transitória dos benefícios, a partir de um duplo estímulo no âmbito do mercado: um estímulo à oferta e outro à demanda.

Figura 2: Mecanismos de inserção laboral e geração de renda



Fonte: Cecchini (2013).

A premissa da importância do investimento em capital humano que baliza os programas de transferência de renda deriva de uma compreensão do desenvolvimento econômico derivada da conceitualização de Amartya Sen, em que a extensão das capacidades humanas assume papel essencial, não apenas como fim último do desenvolvimento, mas também como um meio de gerar produtividade crescente, fundamental para o crescimento econômico. O desenvolvimento, portanto, é indissociável da expansão das capacidades humanas (EVANS, HELLER, 2015).

Os PTCRs representam uma inovação no campo das políticas sociais latino-americanas, tanto pela articulação de ações intersetoriais (saúde, educação, nutrição), reduzindo as assimetrias sociais a partir de uma visão multidimensional da pobreza, quanto em relação ao seu modelo de gestão, adotando (em maior ou menor grau) mecanismos técnicos de seleção de beneficiários e rompendo, assim, com os modelos clientelistas tradicionais (CECCHINI, 2013). A prevalência deste modelo de política social na América Latina a partir de meados da década de 1990 também se deve a um outro fator: sua flexibilidade e adaptabilidade:

Apesar de todos os PTCs compartilharem essas características comuns, os programas demonstravam ser instrumentos extremamente flexíveis e foram adaptados a distintas realidades socioeconômicas, políticas e institucionais. Mais que modelos rigorosamente definidos, são ferramentas versáteis, possíveis de serem abordadas a partir de diferentes concepções ideológicas, e apropriadas de diferentes maneiras (CECCHINI, 2013, p. 371)

Segundo Cecchini e Martínez (2011), ao longo das décadas de 1990 e 2000, três tipos ideais de PTCR se estruturaram no cenário latino-americano, inspirados em modelos nacionais específicos:

1) Inspirados no Programa Bolsa Família:

- a. Programas de transferência de renda com condicionalidade branda;
- b. Transferência de renda como direito de cidadania e condicionalidades como parte do reforço a tal direito;
- c. Premissa: principal problema é a falta de receita por parte das famílias e a incapacidade de inserção no mercado de trabalho. O valor do benefício também é calculado com base nessa premissa.

2) Inspirados no Programa Oportunidades (México – antigo PROGRESA):

- a. Programas de incentivo à demanda com condicionalidade forte;
- b. Principal objetivo é promover o desenvolvimento do capital humano da população pobre (aumentando o uso dos serviços de saúde e educação);
- c. Premissa: transferência monetária como incentivo a uma mudança de comportamento por parte das famílias mais pobres e mecanismo de financiamento de acesso. O valor do benefício toma por base essa premissa.

3) Inspirados no Chile Solidario (Chile):

- a. Redes de coordenação programática com condicionalidades;
- b. Estratégia de articulação para garantir o acesso do público-alvo aos benefícios de diferentes programas específicos, gerando, assim, uma base para a inclusão social;
- c. Premissa: a pobreza não é o resultado apenas da falta de renda ou de acesso a serviços públicos, mas de uma miríade de fatores (psicossociais, culturais, geográficos, econômicos e outros). Os valores são relativamente baixos e com o objetivo de reduzir os custos de transação para o acesso entre os diversos programas.

OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA – SURGIMENTO, EVOLUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO NO BRASIL E NA ARGENTINA

A EVOLUÇÃO DOS PTCRS NO CASO BRASILEIRO

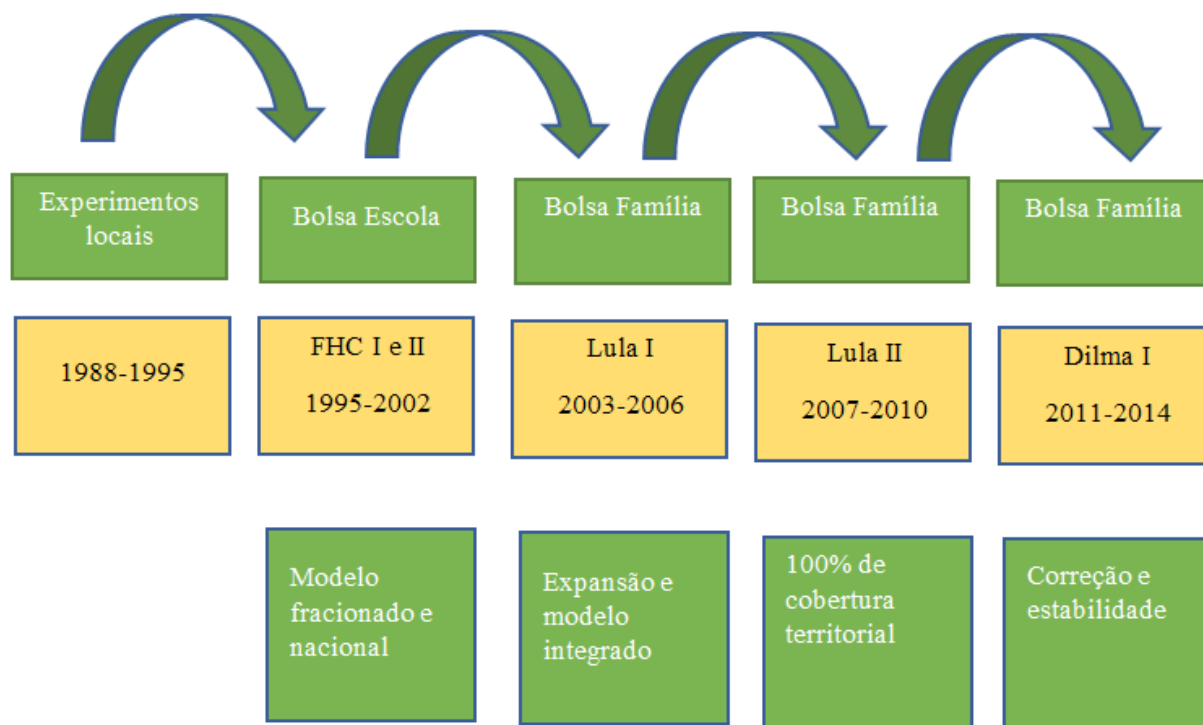
A Constituição de 1988 inaugurou um novo paradigma de ação para as políticas sociais no país, abrindo espaço para a universalização dos serviços públicos, por um lado, e para a descentralização da oferta de

programas sociais, por outro, pautada na lógica da gestão compartilhada e da participação cidadã – o combate à pobreza, assim, sai de uma condição de ações pontuais e assistencialistas e assume o caráter de políticas públicas sistematizadas. Entretanto, embora a nova carta constitucional seja o ponto de partida dessa trajetória, esta não viria a se concretizar até a década de 1990, em especial com a eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso (BICHIR, 2011).

Há ainda outra alteração importante propiciada pelo advento dos PTCRs: até meados da década de 1990, o padrão de assistência social construído no Brasil (e inaugurado com a Lei Eloy Chaves, de 1923 – que cria o sistema de previdência no país) esteve fundado no padrão contributivo, e o sistema não (ou semi) contributivo, marginal, era direcionado à população “sem capacidade de trabalhar”. Havia, portanto, uma grande lacuna em termos de proteção social: os elevados níveis de pobreza e miséria dentro da população com capacidade produtiva, que, no entanto, se encontrava à margem de qualquer tipo de proteção social. Assim, uma das grandes inovações dos PTCRs foi garantir um benefício complementar não-contributivo à renda dessas pessoas – trajetória que só viria a se consolidar com a criação do Programa Bolsa Família, no primeiro governo Lula (PAIVA, FALCÃO, BARTHOLO, 2013).

Bichir (2010) sustenta, ainda, que as reformas nas políticas sociais durante o processo de reconstrução democrática possuem dois momentos: o primeiro durante o final da década de 1980 – cujo mote era romper com o padrão autoritário e promover a descentralização administrativa (esforço que se materializa na nova constituição) – e o segundo em meados da década seguinte, em especial durante o governo FHC – cujo eixo estruturante (também em decorrência do ajuste estrutural da economia) era a busca pela efetividade e eficácia da ação estatal. É nesse contexto que surgem e se consolidam os programas de transferência de renda, que, segundo Fenwick (2016), possuem cinco fases no Brasil³:

Figura 3 – Fases do Surgimento e Consolidação dos Programas de Transferência de Renda



Fonte: Elaboração própria.

3 Fluxograma adaptado de Fenwick (2016).

A trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil se deve, em grande medida, a um processo de aprendizagem “de baixo para cima”, a partir de experimentações no nível local:

Podem ser identificados mecanismos de aprendizagem de política e mesmo efeitos de *feedback*, na linha ressaltada pelo neoinstitucionalismo histórico, uma vez que as primeiras experiências locais de transferência de renda conformaram o leque de alternativas de políticas desse tipo e começaram o processo de capacitação institucional para operação de programas desse tipo (BICHIR, 2011, p. 77)

O surgimento do debate sobre uma reorientação das políticas sociais no sentido de transferências monetárias possui quatro momentos fundantes: a publicação de um artigo do então reitor da UnB Cristovam Buarque em 1987; o projeto de lei que estabelecia a implementação de uma renda básica universal e não condicionada pelo Senador Eduardo Suplicy (Partido dos Trabalhadores), em 1991; a publicação de um trabalho do economista José Márcio Camargo (Partido dos Trabalhadores), em 1993, sugerindo – como adendo à proposta do Senador Suplicy – a adoção de condicionalidades para o recebimento do benefício (a manutenção dos filhos na escola); e, por fim, a implementação, no nível local, de programas de transferência de renda em meados da década de 1990 (nas cidades de Campinas, Santos e Ribeirão Preto, e no Distrito Federal) (FENWICK, 2016).

O debate sobre programas de transferência de renda, que até a proposta de lei apresentada pelo Senador Eduardo Suplicy era marginal, assume centralidade no debate público ao longo da década de 1990, favorecendo a experimentação local. Os programas implementados nas três cidades paulistas e no Distrito Federal, apesar de possuírem especificidades e diferenças, estiveram pautados em princípios e diretrizes comuns, como exposto por Silva, Yazbek e Giovanni (2014):

1) Campinas (1995) – Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima:

- a. Lei de autoria do prefeito José Magalhães Teixeira (Partido da Social Democracia Brasileira);
- b. A unidade receptora dos benefícios era a família, sendo o benefício uma complementação monetária (variável) destinada a famílias em condições de pobreza, com renda familiar mensal *per capita* inferior a R\$35,00, e residentes na cidade de Campinas há pelo menos dois anos quando da implementação do programa (ou seja, desde 1993), com filhos menores de 14 anos de idade, com total liberdade para a aplicação do dinheiro recebido;
- c. Cinco objetivos: melhorar a nutrição das crianças, evitar a evasão escolar, retirar as crianças das ruas, melhorar as condições gerais de vida das famílias, e favorecer uma maior integração familiar e participação na comunidade;
- d. Contrapartida: manter os filhos na escola;

- e. Acompanhamento não sistemático;
- f. Tempo máximo de permanência no programa: 18 meses (com a possibilidade de renovação por mais seis meses, caso as condições socioeconômicas não tenham sido superadas);
- g. Benefícios variavam de R\$3,00 a R\$385,00;
- h. No primeiro ano de funcionamento atingiu a cobertura de 2.477 famílias, chegando a 3142 famílias em outubro de 2007.

2) Santos (1995) – Programa Nossa Família:

- a. Lei de autoria do prefeito David Capistrano Filho (Partido dos Trabalhadores);
- b. Programa destinado às famílias com dependentes de até 16 anos de idade, em situação de risco, com renda familiar *per capita* inferior a R\$50,00;
- c. Contrapartidas: manter os filhos na escola, retirá-los de situações consideradas ilegais pela Comissão Coordenadora do Programa, prover (segundo suas possibilidades) alimentação, vestuário, alojamento e tratamento de saúde aos dependentes, além de receber visitas de membros do programa e participar de suas atividades;
- d. Benefícios variavam de R\$50,00 a R\$80,00, segundo o número de dependentes;
- e. Benefícios estavam sujeitos à disponibilidade orçamentária (não constituía, portanto, direito).

3) Ribeirão Preto (1995) – Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima:

- a. Lei de autoria da vereadora Joana Garcia Leal (Partido dos Trabalhadores), sancionada pelo prefeito Antonio Palocci Filho (Partido dos Trabalhadores);
- b. Programa destinado às famílias carentes, com renda mensal de até dois salários mínimos, e que cumprissem os seguintes requisitos: possuírem crianças atendidas pelas creches municipais, ONGs ou pela Pastoral do Menor; pais ou responsáveis que trabalhem na prefeitura; famílias monoparentais chefiadas por mulheres; e moradores de “favelas”;
- c. Beneficiários: famílias com dependentes menores de 14 anos em situação de risco e/ou portadores de deficiência;

- d. Critérios de prioridade no recebimento: famílias chefiadas por mulheres, maior número de filhos, desemprego/subemprego, condições precárias de moradia/saneamento, saúde da família e escolaridade;
- e. Quatro faixas de benefícios: R\$40,00, R\$60,00, R\$70,00, e R\$100,00;
- f. Contrapartidas: manter os dependentes na escola, fora das ruas, e em dia com a Carteira de Saúde;

4) Distrito Federal – Programa Bolsa Familiar para Educação e Programa Poupança-Escola (1995):

- a. Implementado pelo governador Cristovam Buarque (Partido dos Trabalhadores);
- b. Tem suas raízes nas ideias gestadas entre 1986 e 1989 no Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo da UnB, de onde Cristovam Buarque era reitor;
- c. Para a elegibilidade, foi estabelecido um padrão de “pontuação” com base em uma série de fatores: dependentes com necessidades especiais; número de dependentes de até 14 anos de idade; estado civil; grau de instrução do requerente; grau de instrução do cônjuge; inserção no mercado de trabalho do requerente; inserção no mercado de trabalho do cônjuge; condição de ocupação da moradia; qualidade da moradia; renda familiar *per capita*; quantidade de bens de consumo duráveis; quantidade de bens de patrimônio; quantidade de animais de criação;
- d. Objetivo: garantir um salário mínimo para famílias em situação de pobreza extrema para que seus filhos permanecessem na escola;
- e. Contrapartida: manter os dependentes na escola.

Pari passu à implementação de experimentos de políticas de transferência de renda no nível local, no âmbito nacional também se verificaram esforços no sentido da constituição de um novo paradigma de proteção social no Brasil. A aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993 (ainda no governo Itamar), e a subsequente substituição da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA)⁴ – instituição coordenada pela primeira-dama, num marco filantrópico privado – pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) representam um ponto de inflexão na trajetória das políticas de inclusão social no país, agora vistas como um direito social, e não mais filantropia (FENWICK, 2016). A LOAS estabelece, também, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), já previsto na constituição, e que representava a garantia de um salário mínimo ao idoso acima de 65 anos ou à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo.

⁴ Fundada em 28 de agosto de 1942 por Darcy Vargas, esposa de Getúlio Vargas.

Já no primeiro mandato do Presidente FHC, o governo aprova a Lei nº 9.533, autorizando o Executivo a apoiar financeiramente os municípios que instituíssem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Essa medida representava a possibilidade de cofinanciamento de até 50% dos custos representados pelos programas de transferência de renda locais quando verificada a falta de recursos próprios suficientes. O programa – que garantia “bolsas de estudo” com contrapartidas, com seleção preferencial de municípios de baixo IDH – foi interrompido no ano 2000 em decorrência de problemas políticos e administrativos (BICHIR, 2010).

Em 1996 teve início, também, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Inicialmente o objetivo do programa, com apoio da Organização Internacional do Trabalho (OIT), era combater o trabalho de crianças em carvoarias na região de Três Lagoas (MT), mas sua cobertura foi em seguida ampliada para todo o território nacional (e, em 2005, foi incorporado ao Programa Bolsa Família). O programa compreendia uma transferência monetária direta às famílias com crianças e adolescentes inseridos numa condição de trabalho precoce (R\$25,00 por criança em áreas rurais, e R\$40,00 por criança em áreas urbanas) – exceto os maiores de 14 anos, na condição de aprendiz – com a condição de que permaneçam na escola. O PETI alcançou, em 2002, a cobertura de 810.769 crianças e adolescentes (CARVALHO, 2004).

Com o término da estratégia de apoio a iniciativas locais, o governo federal passa a adotar uma abordagem mais direta no sentido da configuração de programas de transferência de renda. Além do estabelecimento do Cadastro Único de Programas Sociais (2001) – favorecendo o avanço dos mecanismos de seleção de beneficiários para além dos tradicionais processos clientelistas – três programas nacionais são criados ao final do segundo mandato do Presidente FHC:

- 1) Bolsa Escola (2001): principal programa de transferência de renda do governo FHC, destinado às famílias com renda *per capita* inferior à metade do salário mínimo, o programa fornecia um benefício de R\$15,00 por aluno – chegando a, no máximo, três crianças por família. O benefício era transferido via cartão magnético, e tinha como condicionalidade estar matriculado e permanecer na escola (com acompanhamento a cada três meses), e estar, junto com sua família, registrado no Cadastro Único. Em dezembro de 2002, o programa alcançava 5.106.609 famílias (FENWICK, 2016);
- 2) Bolsa Alimentação (2001): destinado a mulheres grávidas, lactantes e/ou com filhos de 6 meses a 6 anos de idade, fornecia um benefício de R\$15,00 por filho, chegando a um limite de R\$45,00. O benefício tinha a duração de 6 meses, podendo ser renovado por períodos iguais, desde que cumpridas as condicionalidades (ações básicas de saúde, tais como o pré-natal, vacinação e aleitamento materno);
- 3) Auxílio Gás (2002): destinado a famílias com renda *per capita* inferior à metade do salário mínimo, representava a transferência de um auxílio no valor de R\$7,50 por família, com a condição de estar inscrita no Bolsa Escola.

Os programas implementados entre o final da década de 1990 e os primeiros anos da década de 2000 representaram alguns avanços importantes: favoreceram a universalização do acesso ao ensino fundamental, a dinamização de circuitos econômicos locais e o rompimento de práticas clientelistas que historicamente

marcaram a concessão de serviços e programas sociais no Brasil. Durante o governo FHC o país também caminhou no sentido da constituição de uma rede mínima de proteção social, com foco nas transferências monetárias a indivíduos ou famílias de baixa renda e em situações de vulnerabilidade social e econômica (BICHIR, 2010).

Entretanto, a despeito dos avanços, a estrutura de proteção social constituída ao longo dos anos 1990 contava com alguns problemas estruturais. Além do caos institucional provocado pela falta de coordenação entre os diversos programas (SOARES, SÁTYRO, 2009), os municípios não recebiam ajuda financeira suficiente do governo federal para desenvolver as ações socioeducativas, o cadastramento e o acompanhamento das condicionalidades. Mantendo a gestão centralizada, o governo promoveu a descentralização da concessão dos benefícios (em consonância com os princípios elencados na Constituição de 1988) sem a devida contrapartida financeira (BICHIR, 2010). Se um pré-requisito fundamental para a constituição de um *welfare state* minimamente robusto é a existência de um “Estado efetivo”, ou seja, aquele com capacidades estatais que possibilitem extrair e alocar recursos de modo a expandir políticas sociais e serviços públicos (HUBER, NIEDZWIECKI, 2015), a restrição orçamentária imposta pelo contexto de ajuste estrutural dos anos 1990 limitou as capacidades estatais para uma inovação mais robusta em política social. A questão social alcança o centro do debate público – inclusive o governamental – mas o Estado carece de potencialidades específicas para investimentos de maior envergadura:

Algumas iniciativas importantes e mesmo normatizações tiveram início no governo FHC, mas a assistência não era uma área central da política social e tampouco os programas de transferência de renda tinham escopo e articulação, seja entre si, seja no interior da política de assistência. Só no governo Lula, com uma agenda de políticas sociais mais claramente voltada para o combate à pobreza e à desigualdade, os programas de transferência de renda ganham escopo, articulação e visibilidade, sendo que a própria área de assistência social passa a ser de fato valorizada (BICHIR, 2011, p. 71)

A EVOLUÇÃO DOS PTCRS NO CASO ARGENTINO

A estrutura de proteção social argentina entra na década de 1990 mergulhada em uma série crise financeira. Tanto pressionado por um cenário de restrição orçamentária, como premido pelos dispositivos e postulados do neoliberalismo em voga, o governo do Presidente Carlos Menem (eleito em 1989) teve como um de seus objetivos centrais redefinir o alcance da ação estatal, sobretudo relativa às áreas econômica e social, pautado pelo ideal do Estado subsidiário (antes advogado, embora de maneira inconclusa, pela ditadura do *Proceso*), desregulando o mercado e reduzindo massivamente a atividade estatal nesses setores (CORTÉS, MARSHALL, 1991). As alterações promovidas pela gestão Menem se concentram em três pilares: o sistema previdenciário, as *asignaciones familiares*, e a estrutura trabalhista.

Em relação ao sistema previdenciário, em 1994 é instituído o novo *Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones*, que estabelecia uma contribuição tributária dos empregadores (16% dos salários) de modo a financiar a *Prestación Básica Universal* (PBU), igual para todos os cidadãos, a despeito do nível de renda. O novo sistema estabelecia também uma modalidade de contribuição definida (11% dos salários), a ser paga pelos empregados, cujos benefícios seriam pagos aos cidadãos em função do montante

absoluto contribuído (ROFMAN, OLIVERI, 2011). O sistema, no geral, foi parcialmente privatizado, surgindo uma modalidade privada que operava segundo o critério de fundos de capitalização (NIEDZWIECKI, 2014).

O segundo pilar são as *asignaciones familiares*. Em 1991, o sistema é estendido à totalidade dos trabalhadores situados no setor privado (excetuando-se as trabalhadoras domésticas), e o sistema passaria a ser financiado em uma dupla perspectiva: o setor privado, pela contribuição dos empregadores, e o setor público, pelos recursos públicos. Em 1996, a Lei n. 24.714 estabelece um teto salarial, acima do qual os indivíduos não mais estariam aptos a receber o benefício (ROFMAN, OLIVERI, 2011).

Em relação à legislação trabalhista, a nova *Ley Nacional de Empleo* (1991) promoveu a flexibilização dos contratos de trabalho, a restrição ao direito de greve, a elevação da idade mínima para a aposentadoria e reduziu os valores destes benefícios (CORTÉS, MARSHALL, 1991). Poucas e esparsas foram as iniciativas com vistas a reduzir os custos sociais da reestruturação das relações trabalhistas, sobretudo porque a agenda social dos primeiros anos Menem não incluiu como prioridade os temas relativos à pobreza, ao desemprego e à desigualdade, já que o fôlego da ação do Estado estava direcionado para a busca da estabilidade econômica (ACUÑA, KESSLER, REPETTO, 2002). O outrora poderoso Ministério do Trabalho e Bem-Estar foi reduzido a uma secretaria (FENWICK, 2016).

Tal como no caso brasileiro, a descentralização da gestão dos serviços sociais e da oferta de políticas públicas era vista como uma estratégia fundamental do processo de consolidação democrática e reestruturação das estruturas estatais, e o mesmo pode ser verificado ao se analisar as políticas de educação durante a década de 1990: a *Ley Federal de Educación* (1993) promove a descentralização da gestão educacional no país – de modo que o Ministério da Educação deixa de ter sob seu controle direto as escolas públicas, no país. Por outro lado, o governo Menem proporcionou a massificação do ensino básico na Argentina, alcançando 99,4% de cobertura, em 1997 (ACUÑA, KESSLER, REPETTO, 2002).

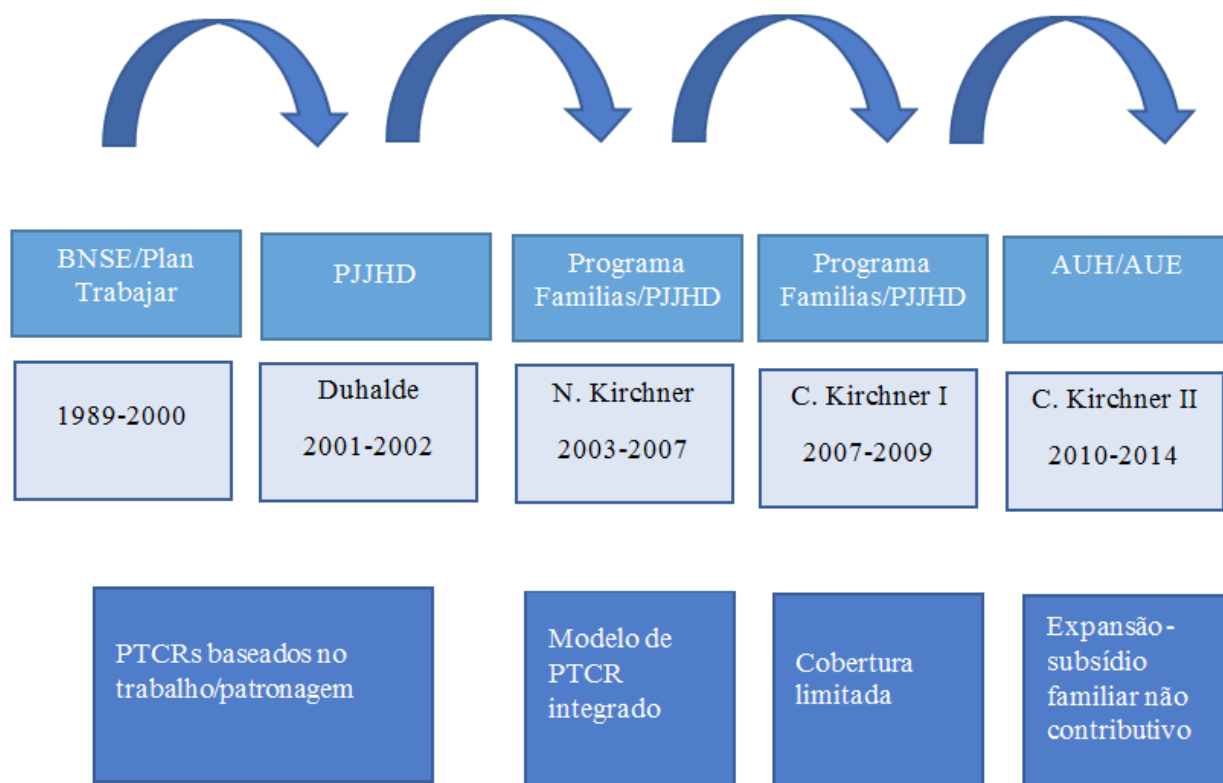
O governo Alfonsín (1983-1989) foi marcado por um impasse na intervenção social do Estado, de modo que o retorno à democracia – frustrando parte da base de apoio dos radicais e da aliança construída durante a redemocratização – não trouxe de volta a pauta da intervenção social do Estado. As propostas de políticas públicas e transformações no arranjo institucional para a área foram esparsas, desconexas e tiveram pouco sucesso (CORTÉS, MARSHALL, 1991). A primeira tentativa de experimentação com programas de transferência de renda foi a introdução, em 1984, do *Programa Alimentario Nacional* (PAN).

O PAN – concebido enquanto um programa emergencial de caráter transitório – tinha como objetivo a complementação alimentar de famílias pobres, em especial aquelas situadas em situações de alta vulnerabilidade socioeconômica, a partir de um conjunto mais amplo de prestações (para além da distribuição de alimentos), dentre as quais se situam educação alimentar, controle de crescimento e saneamento básico. Entretanto, embora contivesse outras ações associadas, o programa acabou centrado na distribuição de alimentos – basicamente leite em pó, cereais, legumes, azeite e enlatados. Em meio a acusações de clientelismo, corrupção e poucos resultados, o programa foi encerrado em 1992 (FENWICK, 2016).

A despeito da retórica política a favor dos assalariados e do imperativo da justiça social verificada logo após o retorno à democracia, durante o governo de Raúl Alfonsín, a experimentação com PTCRs, na Argentina

se inicia apenas em 1989, com a eleição de Menem para a Presidência da República, passando pelos presidentes Duhalde, Néstor Kirchner e Cristina Kirchner (FENWICK, 2016). O fluxograma a seguir resume, sucintamente, a evolução dos programas de transferência de renda na Argentina⁵⁶:

Figura 4 – A Evolução dos Programas de Transferência de Renda na Argentina



Fonte: Elaboração Própria

Ainda em 1989, é instituído pelo decreto 400/89 o *Bono Nacional Solidario de Emergencia* (BNSE) – ou *Bono Solidario* – com o objetivo de substituir o criticado e falho PAN. O novo programa se concentrava em promover uma distribuição monetária destinada a substituir temporariamente o plano alimentar do radicalismo, mergulhado em acusações de ineficiência, clientelismo e corrupção. De modo complementar, o *Bono Solidario* também previa a criação de programas de fomento ao emprego (de alcance muito limitado) e uma pequena assistência de crédito a miniempreendimentos produtivos – anunciada, porém, jamais implementada (CORTÉS, MARSHALL, 1991). O programa se destinava a famílias que, mediante declaração juramentada ao poder público municipal, se declarassem em situação de emergência alimentar, segundo os critérios que seriam estabelecidos em cada jurisdição. O decreto também criou o *Consejo Nacional para la Emergencia Social*, presidido pelo Ministério da Saúde e Ação Social, e integrado por: os Ministros do Interior e do Trabalho e Seguridad Social, um representante das Forças Armadas, um representante da Igreja Católica, um representante sindical da CGT, e um representante da indústria/comércio. Este conselho receberia a lista dos beneficiários, que deveria ser elaborada pelos próprios municípios. Não havia condicionalidades, e o controle do sistema era muito baixo, já que bastava uma declaração juramentada da própria família atestando a situação de vulnerabilidade alimentar (GILARDON, 2016). Apesar da

5 BNSE: *Bono Nacional Solidario Emergencial*; PJJHD: *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desempleados*; AUH: *Asignación Universal por Hijo*; AUE: *Asignación Universal por Embarazo*.

6 Adaptado de Fenwick (2016).

aprovação da *Ley 23740*, que estabelecia padrões de contribuição solidária para o seu financiamento com aportes importantes do setor privado – o que representou uma novidade na trajetória das experiências de transferência de renda na Argentina – o *Bono Solidario* não conseguiu alcançar resultados satisfatórios, e acabou sucumbindo em meio a dificuldades políticas, operacionais e o descrédito aos olhos da população, em meio a novas denúncias de corrupção e clientelismo, seja na distribuição dos benefícios, seja na escolha dos beneficiários (GILARDON, 2016).

Até 1994, as experiências de implementação de programas de transferência de renda na Argentina foram marcadas pela superficialidade, baixa cobertura, poucos resultados e por um viés neopopulista (FENWICK, 2016). É apenas durante o segundo mandato do Presidente Menem que se verifica o surgimento de programas focalizados buscando a constituição de uma rede mínima de proteção social, de modo a se tornarem (a despeito das limitações e restrições orçamentárias impostas pelas diretrizes macroeconômicas de então) uma parte crítica da agenda de desenvolvimento nacional.

Com as taxas de desemprego ao redor de 20%, e em meio a importantes manifestações sociais, o governo Menem introduz, em 1996, o primeiro programa nacional de emprego (FREYRE, 2014; FENWICK, 2016). O *Plan Trabajar*, desenhado pelo Ministério do Trabalho junto com economistas do Banco Mundial – instituição que auxilia no financiamento do programa a partir de 1997 (LODOLA, 2005) – focalizava cidadãos desempregados fora da cobertura da rede de proteção social⁷, promovendo uma transferência mensal de 200 pesos, por um prazo de seis meses, tendo como contrapartida a realização de tarefas comunitárias. Apesar do crescimento da cobertura representado pela introdução deste programa, seu alcance ainda estava limitado (apenas 20% da população alvo durante seu melhor momento), além de também ter sofrido críticas quanto aos critérios para a distribuição do benefício, com acusações de clientelismo e necessidade de vinculação com o partido peronista, no nível local, para a liberação de recursos (LODOLA, 2005). Mantido pelo Presidente Fernando de la Rúa (também oriundo do Partido Justicialista), o programa se estenderia até 2001.

O colapso econômico de 2001 na Argentina cria um padrão de instabilidade que duraria até a eleição, em 2003, do Presidente Néstor Kirchner:

Após uma década de reformas econômicas liberalizantes (privatizações de empresas públicas, abertura comercial e financeira indiscriminada e flexibilização das leis trabalhistas) aplicadas pelo governo peronista de Carlos Menem e continuada pelo governo De la Rúa, a Argentina em 2001 atingiu sua pior crise econômica desde os anos trinta. O sistema financeiro em falência, fuga de capitais, a restrição as saques de depósitos bancários – *Corralito* – e a economia tecnicamente quebrada foram o telão de fundo as manifestações sociais que se multiplicavam dia a dia ao ritmo da crise (VADELL, 2006, p.201-202)

Em meio ao elevado custo social da quebra do padrão de desenvolvimento calcado nos postulados neoliberais, logo que eleito (em 2002), o Presidente Eduardo Duhalde (Partido Justicialista) estabeleceu o maior – e mais importante – programa de transferência de renda até então: o *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desempleados*. Implementado pelo decreto 565/02, o programa *Jefes* (como ficou conhecido) promovia uma transferência

⁷ O programa, continuado pelo Presidente Fernando de la Rúa (UCR), atingiu no seu auge a cobertura de 20% dos trabalhadores desempregados (FENWICK, 2016).

mensal de 150 pesos (75% do salário mínimo na data de sua implementação) a famílias afetadas pelo desemprego. O benefício era destinado a “chefes de família” desempregados, com filhos menores de 18 anos, com a contrapartida de que passassem a trabalhar quatro horas por dia em uma atividade do programa ou participar de atividades de treinamento e/ou educação para o trabalho. Era, portanto, um programa centrado no trabalho (*labor-based*). O crescimento no padrão de cobertura é facilmente verificado, já que, em maio de 2003, 2 milhões de lares recebiam o benefício (o que representava 20% da população total) (ROFMAN, OLIVERI, 2011):

A efetividade do *Jefes* para conter a situação social e mitigar o impacto da crise nos lares mais vulneráveis foi reconhecida por diferentes analistas. Tanto em relação ao impacto sobre a capacidade de consumo e os níveis de renda básicos dos lares, como também em relação ao seu efeito sobre o clima social e político do país, o papel do *Jefes* foi central para lidar com os piores impactos da crise (tradução própria) (ROFMAN, OLIVERI, 2011, p. 14)

A despeito dos avanços em termos de cobertura e efetividade dos PTCRs representado pelo PJJHD, havia ainda alguns problemas de difícil resolução. O primeiro deles é que – sendo um programa baseado na recolocação laboral – o *Jefes* não conseguiu superar a dificuldade de reintegrar os beneficiários ao mercado de trabalho. Em segundo lugar, com a continuação da crise econômica iniciada em 2001, havia pouca margem de manobra para o governo em termos de criação de novos postos de trabalho que pudessem dar vazão a uma demanda reprimida da população por emprego. Nesse contexto, após maio de 2003 (seu momento de maior cobertura), o programa deixou de receber novos beneficiários, e passou a ser gradualmente diminuído até praticamente desaparecer em 2009 (ROFMAN, OLIVERI, 2011).

Embora dotado de carências estratégicas, o relativo sucesso do PJJHD em um contexto de descalabro social e econômico favoreceu a eleição do candidato peronista nas eleições presidenciais de 2003. Néstor Kirchner, representante de uma ala à esquerda dentro do Partido Justicialista, redireciona a máquina partidária rumo a uma agenda mais abertamente antineoliberal, e reestabelece vínculos com os poderosos sindicatos argentinos e os movimentos sociais (FENWICK, 2016). Durante os governos kirchneristas há, ainda, uma aproximação política com os movimentos de trabalhadores desempregados, que seria essencial para uma guinada no campo dos programas de transferência de renda na Argentina:

As administrações Kirchner introduziram mudanças significativas de políticas sociais que expandiram o acesso a serviços de transferência social e pensões. Estas iniciativas beneficiaram trabalhadores previamente desprotegidos que se encontravam fora do mercado formal de trabalho e suas famílias, mais ou menos metade da população, e envolveram uma expansão estatal substantiva. As reformas mais visíveis incluíram a criação de diferentes esquemas de emprego e a extensão dos subsídios familiares a crianças de baixa renda, bem como a expansão e nacionalização do sistema de pensão (tradução própria) (ETCHEMENDY, GARAY, 2011, p. 295)

Reformas e alterações importantes ocorreram durante o governo Kirchner. Em primeiro lugar, o sistema de pensões (parte essencial da estrutura de proteção social na Argentina), que havia sido parcialmente

privatizado em 1994 – durante o primeiro governo Menem – foi reestatizado em 2008 (NIEDZWIECKI, 2014). Em segundo lugar, verificou-se também uma mudança significativa com relação aos programas de transferência de renda: embora o *Jefes* tenha sido importante para a eleição do Presidente Kirchner, o programa continuava – enquanto recurso político estratégico – controlado pelo seu antecessor, Eduardo Duhalde. Assim, um objetivo central do novo governo em termos de políticas públicas foi a criação de um novo PTCR, baseado em transferências monetárias vinculadas a investimentos em capital humano que estivessem “livres” da intermediação local, de modo a superar (em tese) o clientelismo que dominava a escolha dos beneficiários no âmbito dos municípios (FENWICK, 2016). Este programa, cujo modelo foi o PTCR mexicano (embora adaptado à realidade argentina), foi o *Programa Familias por la Inclusión Social* (criado em 2006).

O programa (concebido para, no futuro, substituir o PJJHD) era destinado a famílias em situação de pobreza com filhos menores de 19 anos, e os beneficiários do PJJHD com três ou mais filhos. Os objetivos gerais do programa eram promover o desenvolvimento, a saúde e a permanência no sistema educativo das crianças em famílias em situação de vulnerabilidade econômica e social, estabelecendo um mecanismo de transferência direta e automática de renda aos beneficiários (evitando, assim, o “clientelismo do intermediário”), com a contrapartida de que as famílias mantivessem os filhos na escola, além de cumprirem algumas exigências na área de saúde, tais como a vacinação – assim, o novo programa rompe com a tradição de proteção social pautada pelo mundo do trabalho, e passa a se centrar no investimento em capital humano (*capital-based*) (FENWICK, 2016). Os benefícios monetários eram de seis tipos:

- 1) 155 pesos – para famílias com um filho menor de idade;
- 2) 185 pesos – para famílias com dois filhos menores de idade;
- 3) 215 pesos – para famílias com três filhos menores de idade;
- 4) 245 pesos – para famílias com quatro filhos menores de idade;
- 5) 275 pesos – para famílias com cinco filhos menores de idade;
- 6) 305 pesos – para famílias com seis ou mais filhos menores de idade.

O *Programa Familias* passa de uma cobertura de 1.455.318 pessoas, em 2006, para 2.989.261 pessoas, em 2009 – o que representa um salto de 2,83% para 7,47% da população⁸. O orçamento do programa também passa por um crescimento entre 2006 e 2010, saindo de \$715.520.000 para \$2.374.565.131 (respectivamente 0,09% e 0,14% do PIB).

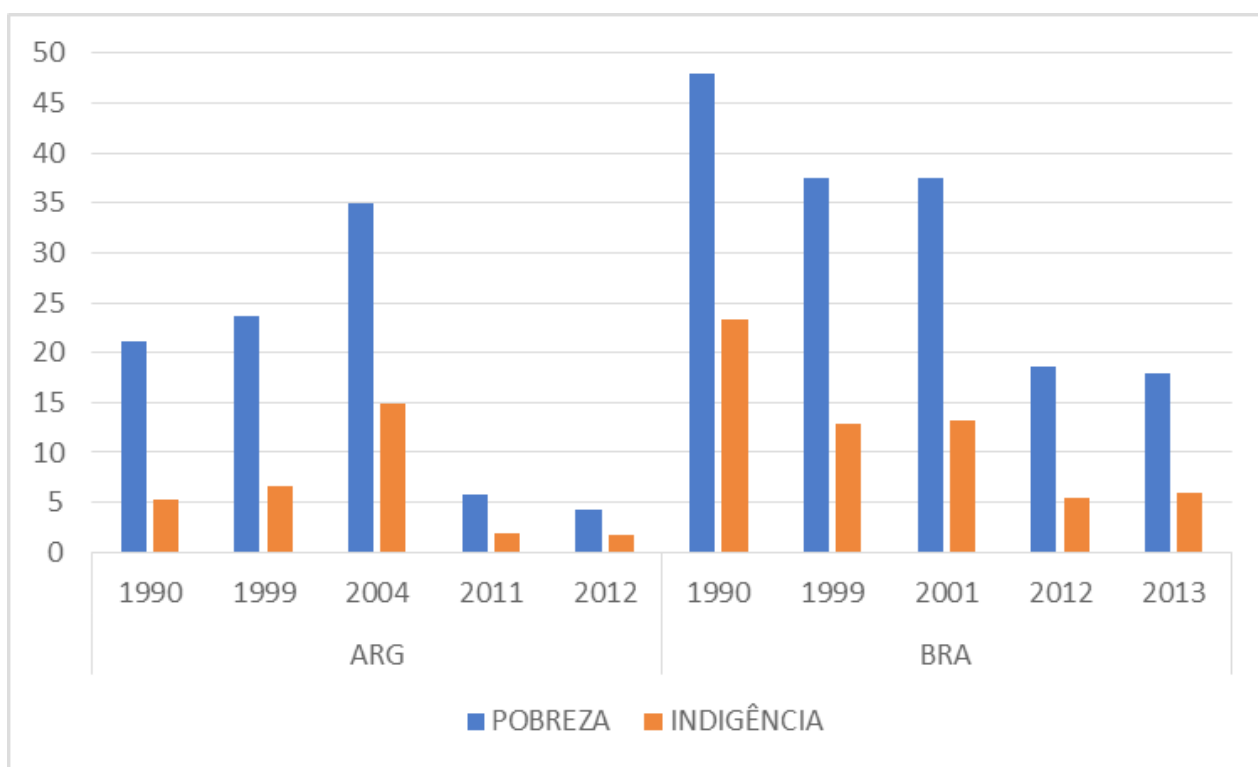
Apesar do crescimento verificado no período, o programa ainda ficou aquém dos resultados esperados – tanto em relação à cobertura, como em relação aos problemas inerentes à sua operacionalização. Houve uma confusão sobre suspender ou não o *Jefes*, que, por sua vez, fomentava confusão e conflito interministerial, bem como problemas administrativos, advindos de uma gestão não totalmente centralizada (como era o caso mexicano, modelo de inspiração para o programa argentino) que dificultava a relação com os municípios (FENWICK, 2016). O *Programa Familias* é, enfim, suspenso em 2010.

8 Fonte: Cepal.

OS ANOS 2000 E A GUINADA PÓS-NEOLIBERAL

Os anos 2000 são acompanhados de um avanço significativo no sentido da constituição de políticas públicas que revertam a trajetória (recente, no caso argentino, e histórica, no caso brasileiro) de exclusão e desigualdade social. O período iniciado com a eleição do Presidente Néstor Kirchner marca uma profunda reversão na evolução da pobreza na Argentina – que vinha crescendo desde meados da década de 1980 (com breves flutuações positivas no início da década de 1990): em 1990, a incidência de pobreza e de miséria eram da ordem de 21,2% e 5,2%, respectivamente, ao passo que em 2012, já durante o primeiro mandato da Presidenta Christina Kirchner, tais indicadores caem para 4,3% e 1,7%. De maneira ligeiramente menos enfática – embora, dada a longa permanência da exclusão social como elemento formador do Brasil moderno, não menos importante – o Brasil, a partir da eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, também verificou uma significativa melhora em seus indicadores de pobreza e miséria, que passam de 48% e 23,4% (respectivamente), em 1990, para 18% e 5,9%, em 2013, durante a gestão da Presidenta Dilma Rousseff. Embora a redução da pobreza no Brasil tenha sido relativamente menor do que na Argentina (62,5% e 125,4%, respectivamente), a redução da miséria foi maior no caso brasileiro (74,8%, no Brasil, e 67,3%, na Argentina).

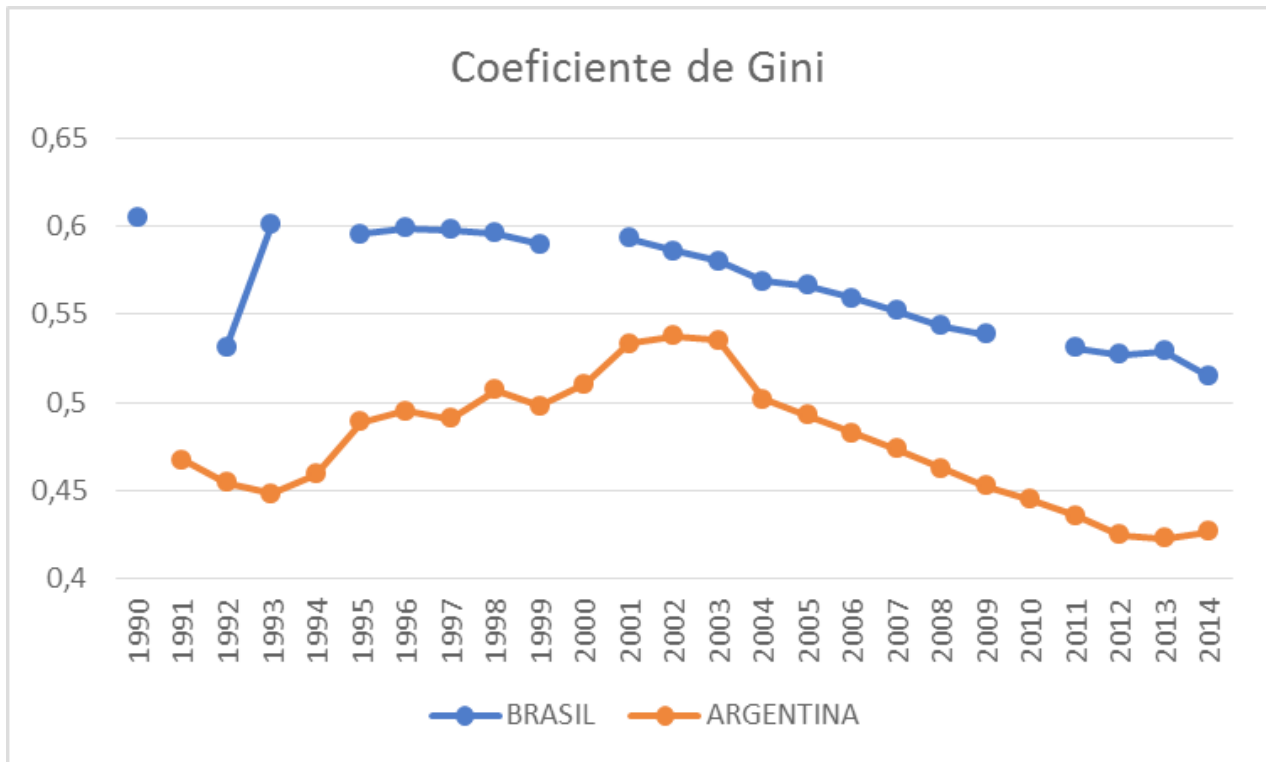
Gráfico 1: Incidência de pobreza e indigência (1990-2013) (%)



Fonte: Panorama Social de América Latina, 2014 (Índice de Pobreza de Foster, Greer e Thorbecke)

Ainda que de modo mais tímido do que a redução da pobreza e da miséria, a desigualdade também sofreu uma queda, como registrada pela evolução do coeficiente de Gini nos dois países. A desigualdade de renda, que se manteve estável no Brasil e aumentou na Argentina durante a década de 1990, passa por um processo de redução a partir do início do século XXI.

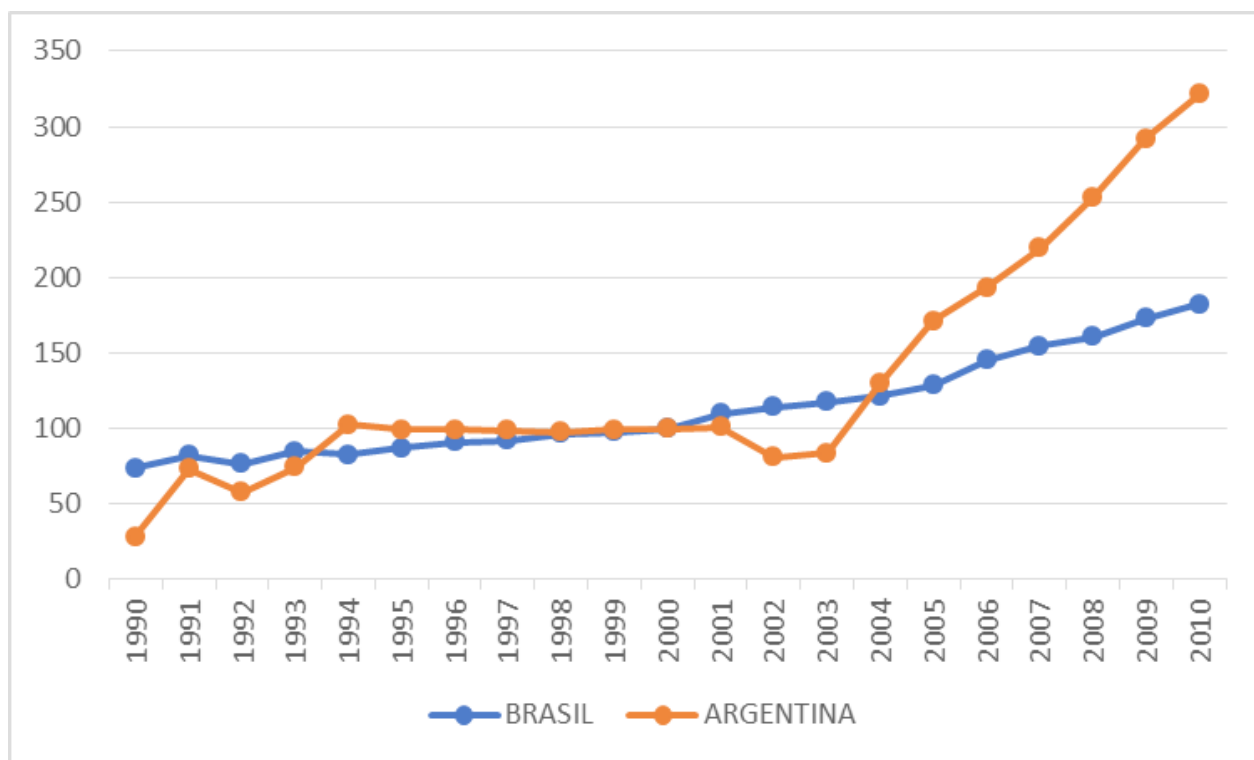
Gráfico 2: Evolução do Coeficiente de Gini (1990-2010)



Fonte: Banco Mundial

Aliada aos programas de transferência de renda (peça fundamental do combate à pobreza na América Latina), outra política foi fundamental para a redução das assimetrias sociais e econômicas legadas e/ou mantidas pelo primado do neoliberalismo: a elevação do salário mínimo acima da inflação, proporcionando, por um lado, ganhos significativos aos trabalhadores situados no mercado de trabalho formal, e, por outro, acentuando a estratégia de reorientação econômica para o mercado interno, característica essencial das experiências pós-neoliberais na região (MACDONALD, RUCKERT, 2009). Tomados os valores do salário mínimo no ano 2000 como 100, o Brasil promoveu um aumento de 82 pontos percentuais, e a Argentina, por sua vez, 221 pontos.

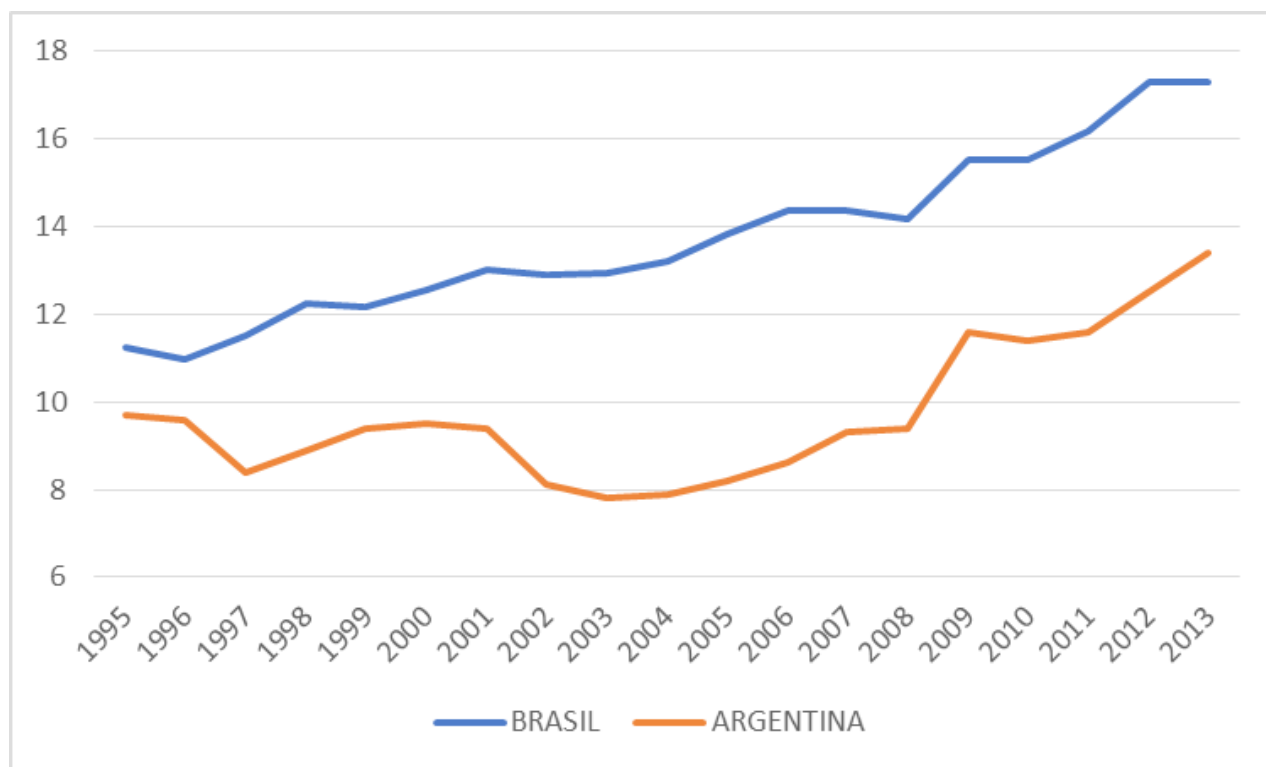
Gráfico 3: Evolução do Salário Mínimo Real (2000 = 100)



Fonte: Cepal

Para além da retomada do crescimento econômico proporcionada pela reversão da deterioração dos termos de troca – consequência direta da valorização do preço dos bens primários, alavancados pela demanda chinesa – e a requalificação de capacidades estatais antes depreciadas, a década de 2000 representou, ainda, um enfraquecimento da hegemonia neoclássica no campo econômico e social, bem como o retorno de trajetórias de intervenção estatal e aumento do gasto público (BOSCHI, GAITÁN, 2008). Ou seja, o aumento do orçamento destinado a programas sociais deriva não apenas de um crescimento mais robusto da economia, mas sobretudo de uma decisão consciente das novas forças políticas eleitas durante o início do século XXI, que elevam a “questão social” (ou seja, o combate à pobreza, à desigualdade e à fome) ao centro da agenda nacional – elemento unificador das chamadas experiências pós-neoliberais (LEIVA, 2008; DRAIBE, RIESCO, 2009; LEVITSKY, ROBERTS, 2011). Entre 2012 e 2013, os PTCRs cobriam 100% da população pobre e 100% da população indigente no Brasil e na Argentina.

Gráfico 8: Gasto social do Governo Central como porcentagem do PIB (1995-2013)



Fonte: Ipea/Cepal

As gestões iniciadas em 2003 nos dois países promoveram um incremento no gasto social, não apenas em valores absolutos, mas também relativos – se tomados os valores enquanto porcentagem do PIB. Entre 1995 e 2003, o gasto social sofreu um decréscimo da ordem de 19,6%, na Argentina (queda média de 2,45% ao ano), enquanto, entre 2003 e 2013, o mesmo passou por um aumento de 71,8% (aumento médio de 7,18% ao ano). O Brasil, embora num patamar menos acentuado do que no caso argentino – o que reforça a tese de que na Argentina, por um lado, o neoliberalismo foi mais expressivo enquanto hegemonia ideológica, e, por outro, a ruptura da experiência pós-neoliberal foi maior (GRUGEL, RIGGIROZZI, 2009) – também verificou uma trajetória de crescimento do gasto social mais pronunciada a partir de 2003, embora este tenha crescido desde o início do governo FHC: entre 1995 e 2003, o crescimento do gasto social foi de 15,2% (1,9% ao ano, em média), ao passo que, entre 2003 e 2013, a elevação foi de 33,6% (média de 3,36% ao ano). Entre 2001 e 2011, os programas de transferência de renda implementados pelo Governo Federal foram responsáveis por 15-20% da redução da desigualdade socioeconômica no país (CAMPELLO, 2013).

Os anos 2000 foram palco de avanços importantes em termos de cobertura, estrutura e funcionamento dos programas de transferência de renda, bem como de sua consolidação enquanto eixo estrutural da estratégia de combate às desigualdades, à fome e à miséria, que assume o centro do debate público na região com a ascensão da “nova esquerda” em suas diversas expressões, no bojo das experiências pós-neoliberais. Nos casos de Brasil e Argentina, dois programas conseguem superar os limites e vícios das tentativas progressistas, alijando as trajetórias clientelistas, marca tradicional dos primeiros experimentos com programas de transferência de renda: o Programa Bolsa Família (PBF), no Brasil, e a *Asignación Universal por Hijo* (AUH), na Argentina (FENWICK, 2016).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACUÑA, Carlos; KESSLER, Gabriel; REPETTO, Fabián. Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social. Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective. Center for Latin American Social Policy – CLASPO/The University of Texas at Austin. Buenos Aires, 2002.
- ADATO, Michelle; HODDINOTT, John. Conditional Cash Transfer Programs: A “Magic Bullet”? In Michelle Adato, John Hoddinott (org.), Conditional Cash Transfers in Latin America. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2010.
- BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos*, n. 87, 2010.
- BICHIR, Renata Mirandola. Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IESP-UERJ, Rio de Janeiro, 2011.
- BOSCHI, Renato Raul; GAITÁN, Flavio. Intervencionismo estatal e políticas de desenvolvimento na América Latina. *Caderno CRH*, vol. 21, n. 53, 2008.
- CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri, Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Algumas lições do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 18, n. 4, 2004.
- CECCHINI, Simone. Transferências Condicionadas na América Latina e Caribe: da inovação à consolidação. In Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri, Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.
- CECCHINI, Simone; MARTÍNEZ, Rodrigo. Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile: Cepal, 2011 (Libro de la Cepal, n. 111).
- CORTÉS, Rosalía. Social Policy in Latin America in the Post-Neoliberal Era. In Jean Grugel, Pía Riggirozzi (orgs.), Governance after Neoliberalism in Latin America. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2009.
- CORTÉS, Rosalía; MARSHALL, Adriana. Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. *Estudios del Trabajo*, n. 1, 1991.
- DRAIBE, Sônia M. Uma Nova Institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reforma dos programas sociais. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 11, n. 4, 1997.
- DRAIBE, Sônia M.; RIESCO, Manuel. El Estado de bienestar social en América Latina: una nueva estrategia de desarrollo. Madri: Fundación Carolina, CeALCI, 2009.

- ETCHEMENDY, Sebastián; GARAY, Candelaria. Argentina: Left Populism in Comparative Perspective, 2003-2009. In Steven Levitsky, Kenneth M. Roberts (orgs.), *The Ressurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2011.
- EVANS, Peter B.; HELLER, Patrick. Human Development, State Transformation, and the Politics oof the Developmental State. In Stephan Leibfried et al. (orgs.) *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- FENWICK, Tracy Beck. *Avoiding Governors: Federalism, Democracy, and Poverty Alleviation in Brazil and Argentina*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2016.
- FREYRE, María Laura. El problema del desempleo en Argentina y el surgimiento de los Planes de Empleo y sostenimiento de ingresos en la agenda pública. *Revista de Sociología Política*, vol. 22, n. 51, 2014.
- GILARDON, Enrique O. Abeyá. Una evaluación crítica de los programas alimentarios en Argentina. *Revista Salud Colectiva*, vol. 12, n. 4, 2016.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades Estatais para Políticas Públicas em Países Emergentes: (Des)Vantagens Comparativas do Brasil. In Alexandre de Ávila Gomide; Renato Raul Boschi (org.), *Capacidades Estatais em Países Emergentes*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.
- GRUGEL, Jean; RIGGIROZZI, Pía. The End of the Embrace? Neoliberalism and Alternatives to Neoliberalism in Latin America. In Jean Grugel, Pía Riggiozzi (orgs.), *Governance after Neoliberalism in Latin America*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2009.
- HUBER, Evelyne. Options for social policy in Latin America: neo-liberal versus social democratic models. United Nations Research Institute for Social Development, Discussion Paper N°66, 1995.
- HUBER, Evelyne; NIEDZWIECKI, Sara. Emerging Welfare States in Latin America and East Asia. In Stephan Leibfried, Evelyne Huber, Mathew Lange, Jonah D. Levy, Frank Nullmeier, John D. Stephens (orgs.), *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- LAVINAS, Lena. Brazil: The Lost Road to Citizen's Income. In Rubén Lo Vuolo (org.), *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America: From Cash Transfer to Rights*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2013.
- LEIVA, Fernando Ignacio. *Latin American Neostructuralism: the Contradictions of Post-Neoliberal Development*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2008.
- LEVITSKY, Steven, ROBERTS, Kenneth M. The Ressurgence of the Latin American Left – Introdução. In Steven Levitsky, Kenneth M. Roberts (orgs.), *The Ressurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2011.
- LODOLA, Germán. Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: El reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001). *Desarrollo Económico*, vol. 44, n. 176, 2005.

- MACDONALD, Laura; RUCKERT, Anne. Introdução. In Laura Macdonald, Anne Ruckert (orgs.), *Post-neoliberalism in the Americas*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2009.
- NIEDZWIECKI, Sara. The Effect of Unions and Organized Civil Society on Social Policy: Pensions and Health Reforms in Argentina and Brazil, 1988-2008. *Latin American Politics and Society*, vol. 56, n. 4, 2014.
- PAIVA, Luiz Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri, *Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.
- ROFMAN, Rafael; OLIVERI, María Laura. Las políticas de protección social y su impacto em la distribución del ingreso em Argentina. *Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales*, no.6, Banco Mundial, 2011.
- SILVA, Maria Ozanira Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. *A Política Social Brasileira no Século XXI. A prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez Editora, 2014.
- SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. *O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*. Brasília: IPEA, Texto para Discussão Nº1424, 2009.
- THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In Sven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth (orgs.) *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- VADELL, Javier Alberto. *A Política Internacional, a Conjuntura Econômica e a Argentina de Néstor Kirchner*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 49, n. 1, 2006.
- VILLATORO, Pablo. *Programas de transferências monetárias condicionadas: experiências na América Latina*. *Revista de la Cepal, Número Especial em Português*, 2010.
- VOMHAU, Matthias. *State capacity and inclusive development: new challenges and directions*. Barcelona: Ibei, 2012.