

As Políticas Públicas de transferência direta de renda na América Latina: uma análise de política comparada¹

Hemerson Luiz Pase*
Claudio Corbo**

1. Introdução

A existência de grandes contingentes populacionais em situação de privação econômica e social invariavelmente revela um sistema político ineficiente no sentido de incorporar o conjunto da população à cidadania e, de outro lado, limita a possibilidade de accountability vertical, o que é elemento essencial para a garantia da qualidade dos procedimentos e da substância da democracia. Ou seja, a pobreza é um problema político e não produtivo, pelo menos até esse momento, a produção de alimentos e bens não é insuficiente, contudo são distribuídos de forma desigual. Invariavelmente os países com maiores índices de pobreza também são aqueles onde os níveis

¹ O presente artigo é resultado do trabalho desenvolvido pelos autores juntamente com os demais pesquisadores do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Federal de Pelotas.

* Dr. em Ciência Política. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e coordenador do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPU) da Universidade Federal de Pelotas. E-mail: hemerson.pase@gmail.com

** Mestre em Ciência Política. Pesquisador do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPU) da Universidade Federal de Pelotas. E-mail: claudiocorbo13@yahoo.com.br

de concentração de riqueza e renda são recordes.

Para enfrentar esse problema, atualmente 18 países latino-americanos e caribenhos desenvolvem políticas públicas específicas para a redução e / ou eliminação da pobreza. Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trinidad e Tobago e Uruguai desenvolveram programas de transferência de renda (CECCHINI; MADARIAGA apud ROMÃO, 2013, p. 3).

Este artigo tem o objetivo de descrever e comparar as políticas públicas que enfrentam o problema social da pobreza em seis países da América Latina: México, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Argentina. Nestes países a primeira similaridade comparativa é a transferência de renda, ou seja, são programas marcados pelo pagamento de um valor em dinheiro aos beneficiários que adquirem o produto ou serviço que julgam adequado.

De maneira geral, esses programas enfrentam a questão da pobreza contribuindo com a sobrevivência material dos beneficiários, possibilitando o acesso a bens primários ligados à alimentação e a higiene, por exemplo. A importância do aspecto da sobrevivência básica é destacado por Amartya Sen (2001), para quem os “bens primários são coisas que toda pessoa racional presumivelmente quer e incluem renda e riqueza, portanto meios para qualquer propósito para a busca de diferentes concepções do bem que os indivíduos podem ter” (p. 136).

O problema que nos instiga é qual a motivação para esses países empreenderem políticas públicas redistributivas de transferência de renda em benefício dos pobres. Embora aparentemente banal, a questão é relevante se considerado que estes países passaram por processos ditatoriais duros e duradouros que notadamente contribuíram para consolidar elites econômicas nacionais e internacionais. A hipótese que

apresentamos é que tais políticas públicas são consequência da redemocratização, da assunção de elites políticas reformistas e de partidos ou coalizões políticas com programas marcados pela concepção do Welfare State.

A metodologia de política comparada que maximiza as diferenças para identificar as semelhanças parece a mais adequada para realizar nosso intento. Neste sentido compararemos os seguintes programas: Programa Bolsa Família (PBF) do Brasil, Cercanias, do Uruguai, Tekoporã, do Paraguai, Bono Juancito Pinto, da Bolívia e Asignación Universal por Hijo para Protección Social, da Argentina. A comparação implica na descrição dos países quanto a sua população, pobreza, beneficiários, produto interno bruto (PIB), produto interno bruto para cada cidadão (PIB per Cápita), percentual do PIB ou do orçamento público investido no programa. Além disso, destaca-se o processo de redemocratização, o histórico dos programas e a característica dos líderes e partidos ou coalizões políticas que os implantaram.

2. Transferência de renda na América Latina

A pobreza é uma preocupação na história da humanidade, pois é causa e consequência de guerras civis, violência, morbidade, doença e cidadania incompleta (MARSHALL, 1967) ou inconclusa (CARVALHO, 2007). Para a Organização das Nações Unidas (ONU) pessoas em situação de pobreza extrema são aquelas que apresentam uma renda média de R\$ 2,36 por dia, ou R\$ 71,75 por mês. Segundo dados apresentados pelo Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2013, o mundo alcançou a meta de reduzir a pobreza extrema à metade do nível registrado em 1990, porém ainda que a parcela da população mundial considerada extremamente pobre tenha passado de 47% para 22%, mais de 1,2 bilhão de pessoas continuam a viver nessa

condição, ou seja, a cada 8 indivíduos pelo menos 1 não tem acesso regular a quantidades suficientes de alimento para suprir suas necessidades energéticas. Além disso, mais de 100 milhões de crianças continuam em estado de desnutrição, enquanto 165 milhões são raquíticas (ONU, 2015).

Iniciativas individuais e grupais para diminuir a fome e a pobreza remontam a origem da humanidade, no entanto, segundo Marshall (1967) a primeira ação sistemática por parte de uma autoridade estatal ocorre pela primeira vez no Séc. XII quando a corte inglesa institui a poor law. A Lei dos pobres objetivava abrandar a fome, contudo, para ter acesso a esse benefício, o indivíduo necessitava abrir mão da sua condição de cavaleiro, declarando-se incapaz de subsistir as suas próprias custas. Situação completamente distinta ocorre no século XX depois do advento da democracia e da construção da cidadania, quando os indivíduos passam a ser portadores de direitos.

A partir da constituição dos Estados nacionais modernos as ações de combate à fome e à pobreza passam a integrar a agenda das autoridades, senão por compromisso social ou programático, pelo menos como necessário para impedir a conflagração e os conflitos internos. A partir do advento da cidadania política e da extensão do sufrágio, tais ações resultavam em apoios eleitorais.

Após as grandes guerras mundiais, duas concepções distintas de Estado polarizaram praticamente todo o planeta. De um lado, o comunismo, formulado por Lênin e Stálin, que influenciou de forma determinante a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), defendia o dever do Estado de centralizar todo planejamento e produção econômica, bem como necessidade de distribuição da riqueza de forma igual para todos os cidadãos, independentemente de sua contribuição. De outro lado, o Welfare State, formulado por Keynes, influenciou de forma determinante a Europa e os Estados Unidos,

defendendo uma concepção segundo a qual o Estado é o ator principal para impulsionar e gerir o progresso econômico e, do lado social, o responsável por garantir o mínimo necessário para a sobrevivência de todo e qualquer indivíduo, independentemente da sua contribuição para a construção da riqueza nacional.

Na segunda metade do séc. XX, essas duas concepções passam a disputar o restante do planeta, leia-se África e América Latina, com programas de desenvolvimento econômico e ajuda internacional. Do lado ocidental, o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas (ONU), particularmente seu braço para a alimentação e agricultura (FAO), desenvolvem vários programas para apoiar os governos da América Latina que, no entanto, não avançam muito em razão das limitações financeiras, falta de prioridade e, principalmente, por serem na maioria presididos por ditaduras, onde a variável eleitoral inexistente e a disputa de interesses é completamente controlada.

Não é por outra razão que as políticas públicas criadas no período pós-redemocratização terão outro caráter na América Latina que, mesmo muitas vezes contraditórias e, inclusive, retrógradas, representam o estado da arte da correlação de poder político, materializados na autoridade dos governos. Junto a isso, no início do séc. XX, vários países da América Latina elegerão presidentes reformistas, algumas delas inclusive claramente de esquerda, esse é o caso da Venezuela, Chile, Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Equador. É nesse momento e ambiente que os países da região passam a enfrentar o diagnóstico da grande pobreza e exclusão social com o desenvolvimento de políticas públicas específicas.

Como se pode observar no mapa elaborado pelo Banco Mundial, Figura 1, em 1997 apenas 03 países possuíam programas de transferência de renda com o objetivo de

diminuir a pobreza e aplacar a fome: o México, o Brasil e Bangladesh. Onze anos depois, em 2008, já eram 28 países (Burquina Fasso, Nigéria, Turquia, Paquistão, Iêmen, Quênia, Índia, Bangladesh, Camboja, Filipinas, Indonésia), sendo 17 somente na América Latina (México, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Equador, Peru, Chile, República Dominicana, Jamaica, Honduras, Nicarágua, Colômbia, Brasil, Bolívia, Paraguai e Argentina).

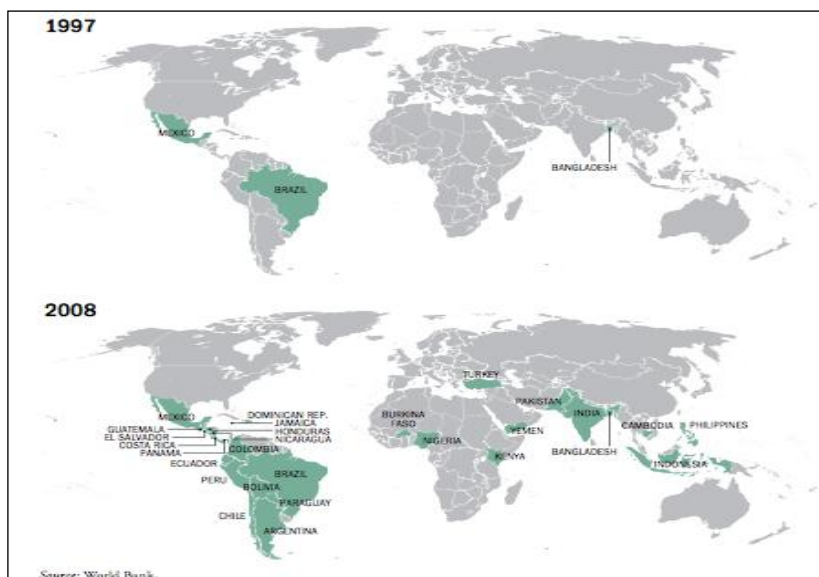


Figura 1

Os programas escolhidos para análise serão descritos adiante.

3. Programa prospera (México)

O México foi o primeiro país da América Latina a adotar medidas de combate à pobreza extrema. Em 1997, o presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) do Partido Revolucionário Institucional (PRI) instituiu o Progresas, como uma estratégia para apoiar as famílias rurais em situação de

extrema pobreza.

Em 2001, o Presidente Vicente Fox (2000-2006), do Partido da Ação Nacional (PAN), transforma o Programa Progresa em Oportunidades, passando a atender também famílias pobres das áreas urbanas. Apoiado nos eixos de saúde, educação, nutrição e renda, esse programa vem alcançando bons resultados na diminuição da desnutrição crônica infantil, no acesso a alimentos de qualidade e na prevenção de doenças (MDS, 2015).

O Oportunidades é um programa interinstitucional já que participam os ministérios da Educação, da Saúde, do Desenvolvimento Social, o Instituto Mexicano de Seguro Social e os governos estaduais e municipais. Possui um rígido sistema de seleção de beneficiários com base em características socioeconômicas de uso doméstico, que permite concentrar os recursos para as famílias que realmente precisam, superando subsídios e apoios discricionários e critérios políticos. Prima por fortalecer a posição das mulheres na família e na comunidade, por esta razão as mães são as beneficiárias titulares que recebem as transferências monetárias correspondentes (CEPAL, 2015).

Na educação, a partir da sétima série, o valor da bolsa de estudos é maior para as mulheres, segmento com maior taxa de abandono. Na área da saúde, as mulheres grávidas recebem atenção especial, com um protocolo de consultas para cuidar do desenvolvimento da gravidez, da saúde da mãe com o objetivo de impedir as gestações e partos de risco.

Os pagamentos em dinheiro são feitos diretamente às famílias, através dos bancos, possibilitando a transparência na sua distribuição. Estão sujeitos a um aumento semestral realizada de acordo com o Índice Nacional de Preços de Cesta Básica, publicado pelo Banco de México.

A lista dos beneficiários é atualizada com base no cumprimento das responsabilidades dos beneficiários,

disponível em um Banco de Dados, cuja gestão é responsabilidade da Coordenação Nacional, que notifica mudanças para os setores de saúde e educação (CEPAL, 2015).

Em 2014, o Presidente Henrique Peña Nieto (2012), do Partido Revolucionário Institucional (PRI), rebatizou o programa com o nome de Prospera, que, de acordo com a Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDESOL, 2015), oferece benefícios na área da educação, saúde e inclusão financeira e no mercado de trabalho.

Na educação oferece bolsas de estudos para cada uma das crianças e jovens integrantes de famílias beneficiárias que frequentam e concluem os seus estudos de ensino fundamental e médio, bem como apoio para a compra de material escolar. Além disso, o programa apoia os emancipados para que continuem estudando através de bolsas de estudo universitárias, bolsas para jovens com deficiência, bolsas para formação profissional técnico.

Na área da saúde oferece acesso a um pacote básico com oficinas de autocuidado, cuidados médicos, prevenção e tratamento de desnutrição, apoio às pessoas idosas, suporte para os membros de zero a nove anos, apoio alimentar suplementar, vinculação de crianças menores de cinco anos ao seguro de saúde. Além disso, oferece apoio monetário mensal às famílias beneficiárias, a fim de contribuir para a compra e a diversificação do seu alimento.

Na área da inclusão no mercado de trabalho, oferece apoio para que as famílias beneficiárias encontrem um trabalho, através do Serviço Nacional de Emprego. Além disso, oferece acesso prioritário a 15 programas federais de estímulo a criação de rendimentos de forma autônoma e sustentável.

O critério de acesso ao Prospera é rendimento familiar per capita diário inferior a US\$1,79 dólares nas áreas rurais e US\$2,34 dólares nas áreas urbanas. As condicionalidades são (i) a participação de mães (beneficiárias) em palestras

governamentais sobre nutrição e saúde, (ii) regularidade em consultas médicas, (iii) cumprimento do calendário de vacinação das crianças, (iv) frequência escolar regular das crianças, dos adolescentes e dos jovens, nos ensinos fundamental, médio e superior.

4. Programa Bolsa Família (Brasil)

Em 2003 o Presidente Luis Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), criou o Programa Bolsa Família (PBF) inspirado no Programa Bolsa Escola (PBE), uma ideia pioneira proposta por Cristovam Buarque enquanto reitor e professor da Universidade de Brasília (UnB) em 1986. A ideia de Buarque embasava-se na percepção de que as mulheres muito pobres não podiam trabalhar por ter que cuidar de seus filhos. Assim, propôs a instituição de uma bolsa que permitisse a manutenção das crianças na escola para as mães poderem trabalhar (Brandão, 2010).

O Programa Bolsa Escola foi implementado em 1995 no Distrito Federal, com Cristovam Buarque já como governador. Em 1996 o PBE recebeu um prêmio das Nações Unidas tornando-se um modelo para o resto do país e sendo replicado em outras regiões. Em 1998 sete estados do Brasil (Amapá, Goiás, Tocantins, Alagoas, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Acre), quarenta e cinco municípios de São Paulo e outros nove municípios em outros estados já haviam implementado programas inspirados no PBE (MDS, 2015). Apesar desses Estados e Municípios pioneiros serem governadas por políticos de partidos diferentes, o diagnóstico da necessidade de um programa de transferência direta de renda era similar.

No ano de ano de 2001, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB), adota o Programa Bolsa Escola a nível federal (Brandão, 2010). As transferências do programa ficaram a

cargo da Caixa Econômica Federal e a organização a cargo dos municípios, que deveriam preparar o registro das pessoas necessitadas do benefício e de fiscalizar a frequência nas escolas. Para fazer parte do programa, o município tinha que criar um conselho de controle social com participação de autoridades locais e líderes da comunidade. No ano de 2002, 5.545 municípios (99,7% de todos os municípios do Brasil) já haviam aderido. O orçamento para o PBF, no ano de 2002, foi de R\$ 2 bilhões e o programa atingiu, segundo o ministro da educação da época, 5 milhões de famílias (MDS, 2015). No ano de 2002 já havia no Brasil uma pluralidade de programas sociais que beneficiavam cerca de 5 milhões de famílias, através, entre outros, de programas como o Bolsa Escola, Auxílio Gás e o Cartão Alimentação.

O Programa Bolsa Família (PBF) consistiu a ampliação e unificação desses programas sociais num único programa social, com cadastro e administração centralizados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o que, aumentou sua eficiência e ampliou o número de famílias beneficiadas (MDS, 2015). Segundo Senna et al, o PBF foi implantado pelo governo brasileiro, em outubro de 2003, “com a perspectiva de combater a pobreza e a fome no país e promover inovações no padrão histórico de intervenção pública na área social” (2007, p. 86).

As condicionalidades do PBF são (i) acompanhar o calendário de vacinação e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de sete anos, (ii) acompanhar o pré-natal das gestantes e as nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos, (iii) famílias com crianças entre 6 e 15 anos precisam comprovar a matrícula e a frequência escolar mínima de 85% e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos, (iv) crianças e adolescentes com até 15 anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil, devem participar dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos e obter frequência mínima de 85% da carga horária

mensal (MDS, 2015).

O Programa Bolsa Família (PBF) objetiva a redução imediata da pobreza por meio da transferência direta de renda, o incentivo ao acesso de direitos sociais básicos através das condicionalidades nos campos da educação, saúde e assistência social, e a integração com programas complementares, que objetivam suplementar e qualificar as famílias de modo que os beneficiários possam ultrapassar a situação de insegurança e pobreza.

O PBF é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. Integra o Plano Brasil Sem Miséria, cujos beneficiários são os cidadãos com renda familiar per capita inferior a R\$ 77,00 mensais e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos. Possui três eixos principais: a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza, as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social, e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias para superar a situação de vulnerabilidade.

5. Tekoporã (Paraguai)

Em 2005, o Presidente do Paraguai Nicanor Duarte Frutos (2003-2008), do Partido Colorado, criou o programa de transferência de renda tekoporã que tem como objetivo principal romper com as cadeias de transmissão geracionais da pobreza mediante transferências monetárias e condicionalidades que proporcionem às famílias beneficiadas a inclusão em outros direitos sociais. As responsabilidades para o progresso do programa são conjuntas entre os beneficiários e o próprio Tekoporã e estão relacionadas aos cuidados com a saúde e a educação e ao desenvolvimento de atividades de apoio (RIBAS; HIRATA e SOARES, 2010, p. 210-211).

O programa Tekoporã significa “estar bem” em guarani, faz parte do Programa Nacional de redução da pobreza Semeando Oportunidades.

Baseado no Programa Bolsa Família (PBF) do Brasil e no Programa Oportunidades do México, o Tekoporã beneficia mais de 100 mil famílias em situação de vulnerabilidade e risco social (SAS, 2015).

Para identificar as famílias beneficiárias, a Secretaria de Ação Social (SAS) utiliza um índice de qualidade de vida (IQV) que, de acordo com Ribas; Hirata e Soares (2010), deriva de uma análise de componentes principais como condições de moradia, acesso a serviços públicos, água potável e telefone, educação dos pais da família, a escolaridade das crianças de 6-24 anos de idade, ocupação do chefe de família, posse de bens duráveis e a composição familiar. Os critérios de acesso ao programa são baixa qualidade de vida através do Índice de Qualidade de Vida (ICV) e existência de pessoas com deficiência grave (físicas, intelectuais, sensoriais, psicológicas ou múltiplas).

O programa fornece acompanhamento familiar de técnicos sociais chamados de "Guia da Família", que são responsáveis por visitar casas para verificar se as condicionalidades estão sendo cumpridas e fornecer orientações para a melhoria do ambiente familiar e hábitos de higiene, ideias e ações para melhorar a qualidade da alimentação e saúde, e orientar as famílias a acessarem distintos serviços públicos ao qual possuem direito. Além disso, os beneficiários escolhem um representante da comunidade, responsável por canalizar as preocupações da comunidade, apoiar o trabalho dos Guias de família e gerenciar a prestação de serviços públicos (SAS, 2015).

6. Bono Juancito Pinto (Bolívia)

No ano de 2006 o Presidente da Bolívia, Evo Morales

(2006), do Partido Movimento para o Socialismo (MAS), criou o Bono Juancito Pinto (BJP), vinculado ao Ministério da Educação da Bolívia com o objetivo principal de melhorar o acesso à educação, promover mobilidade social e diminuir a pobreza para as futuras gerações (YAÑEZ, ROJAS e SILVA, 2011), amparando as famílias na garantia dos investimentos em materiais escolares, de transporte, alimentação para as crianças e adolescentes (ABI, 2015). Diferente dos outros programas de redistribuição abordados neste artigo o repasse do benefício é feito anualmente.

Embora as taxas de frequência no ensino primário sejam altas, existem grupos com dificuldade para estudar como por exemplo as meninas, os indígenas e as pessoas que vivem no meio rural.

Inicialmente o programa se propunha a atender as crianças do ensino fundamental, mas, a partir do ano de 2012, o benefício foi expandido para os estudantes de ensino médio, isso significa que. Logo, as famílias que se tornaram beneficiárias em 2006 e que mantiveram seus filhos na escola não deixaram de receber o BJP, fato que resultou no aumento de atendidos pelo programa (ROMÃO, 2013, p. 15).

Uma das críticas feitas ao BJP por parte de Yañez, Rojas e Silva (2011) é que ele poderia melhorar a oferta de educação mais rapidamente aumentando os níveis de assistência e melhorando a infraestrutura. Além disso, para os autores, existe a ausência de programas complementares que ofereçam incentivos para facilitar o acesso de mais pessoas, assim como a criação de algum mecanismo de cadastramento mais eficiente que permita uma avaliação mais detalhada do BJP.

Vale ressaltar que o “financiamento do BJP é promovido pela renda da exportação de petróleo e gás para o Brasil e a Argentina” (ROMÃO, 2013, p. 15). Além das similaridades entre os programas de transferência de renda,

pode-se observar que tais programas são de suma importância às relações econômicas entre os países pesquisados para a integração da América do Sul e a prosperidade do combate a fome.

7. Plano de atenção a emergência social, cercanias e asignaciones familiares (Uruguai)

Em 2005, o Presidente do Uruguai Tabaré Vázquez (2005-2010), do Partido Frente Ampla (FA), criou o Plano de Atenção a Emergência Social (PANES) que foi desmembrando em diversos outros programas. Originalmente era formado por um conjunto de intervenções, incluindo a Renda do Cidadão (RC), que consistia na transferência em dinheiro de \$ 54 dólares mensais, independentemente do número de membros do agregado familiar, por um período até dois anos e nove meses (BARÁIBAR, 2011).

De acordo com a lei 17.869, pelo qual foi criado o benefício, a transferência tinha como condicionalidades a frequência escolar de crianças e adolescentes de até 14 anos e a realização de exames de saúde de crianças e mulheres grávidas. No entanto, de acordo com informações divulgadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MIDES), essas condicionalidades não foram monitoradas rigorosamente, devido a dificuldades de coordenação institucional (MIDES, 2015).

Segundo Baráibar (2011), além da RC, o PANES tinha um programa de trabalho temporário (Trabalho Uruguai), cartão de débito destinado a famílias com crianças e mulheres grávidas para o consumo de alimentos e produtos de limpeza (cartão Alimentos), formação e reintegração social (Vias de Saída), apoio específico para a melhoria da habitação para as pessoas moradoras de rua, e intervenções específicas na área da saúde pública e da educação. O programa atingiu cerca de 10% das famílias e 14% das pessoas que residem no país (p. 26).

Para Gonçalves (2013) a reformulação do PANES

ocorreu com a criação do programa Asignación Familiar em 2012, de maior abrangência, permanente e focado em crianças e adolescentes, considerando uma nova oportunidade para fortalecer a rede de proteção social uruguaia, cujo monitoramento e a avaliação dos resultados são necessários para aumentar o impacto redistributivo.

No ano de 2012 o Presidente José Mujica (2010-2015), também da Frente Ampla, criou o Programa Cercanias que desenvolve um trabalho de aproximação do poder público com as famílias, promovendo acesso efetivo aos benefícios sociais a que elas têm direito. Seu principal objetivo é a socialização dessas famílias em situação de pobreza por meio da educação e desenvolvimento. É dirigido para as famílias em situação de violação de direitos e necessidades críticas, em especial com a presença de crianças e adolescentes com menos de 18 anos.

O programa é gerenciado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Instituto da Infância e Adolescência do Uruguai (MIDES) e faz parte da Estratégia Interinstitucional de Fortalecimento das Capacidades Familiares. Tem o objetivo explícito de fortalecer o capital social de ponte entre os diversos provedores de serviços sociais e, através de intervenções supervisionadas de ONGs, buscando promover capital social (GONÇALVES, 2013, p. 27).

Os beneficiários são selecionados por um índice que inclui a pobreza extrema e a vulnerabilidade social da família. Tais famílias são identificadas por equipes de campo da Direção Nacional de Avaliação e Monitoramento (DINEM) e através de um diagnóstico feito pelos serviços sociais no território (INAU, MIDES, 2015).

O trabalho com as famílias é feito através das Equipes Territoriais de Atenção Familiar (ETAF) que tem o papel de buscar as famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. Diferente de outros programas, o Cercanias não espera a família demandar o benefício e sim investiga, busca quem

necessita. Esta estratégia tem como objetivo melhorar a coordenação dos serviços a nível local, promovendo o trabalho em rede e abrangência nas respostas, superando a fragmentação (MIDES, 2015).

8. Asignacion universal por hijo (Argentina)

No ano de 2009 a Presidenta da Argentina, Cristina Fernández de Kirchner (2007), do Partido Justicialista (PJ), criou o programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) com o objetivo de melhorar indicadores relacionados a quatro dimensões centrais do bem estar da população: a pobreza, a falta de moradia, a desigualdade e a vulnerabilidade relativa (CEPAL, 2015).

A AUH estabelece um pagamento mensal básico para cada criança com menos de 18 anos, correspondente a 80% do benefício total, enquanto os 20% restantes são repassados as famílias de maneira agregada, uma vez por ano, desde que cumpram a condicionalidade estabelecida pelo programa que é a apresentação dos certificados de saúde e assistência educacional. Os requisitos de acesso e as condicionalidades variam de acordo com a idade: (i) a frequência escolar de crianças de 5 anos de idade, (ii) o plano de registro de nascimento e a carteira de vacinação obrigatória para as crianças menores de 7 anos, e (iii) a realização do acompanhamento de saúde para pessoas com mais de 6 anos. O valor total do subsídio por menor de idade foi fixado em 2012 no valor de US\$ 340 (pesos argentinos), o que equivale a aproximadamente R\$ 170 reais per capita (ANSES, 2015).

Segundo Agis, Cañete e Panigo (2012) o resultado mais importante do AUH na Argentina não é quantitativo, mas qualitativo, pela primeira vez em décadas, a política social tem alcançado os grupos de população historicamente vulneráveis tais como crianças, mães solteiras e famílias numerosas (p. 36).

Na próxima seção, analisar-se-á as semelhanças e

diferenças desses programas, bem como sua relação com a democracia e a pobreza.

9. Redemocratização, pobreza e políticas públicas

Os programas de transferência de renda possuem diferenças importantes, pois foram desenvolvidos em países e períodos distintos, com diferentes situações econômicas, sistemas políticos, estruturas institucionais e composições populacionais. Contudo, existem algumas semelhanças importantes que, a nosso ver, determinam a constituição dos programas, a relevância da pobreza, a redemocratização e o acesso de lideranças reformistas aos cargos de presidente.

O quadro 1 sistematiza algumas informações importantes para compreender a relação entre a pobreza e as políticas públicas de transferência de renda na região.

Quadro 1

	Programa	PIB (milhões US\$)	PIB per capita (US\$) 2013	% PIB no Programa	População 2014 (milhões)	Beneficiários	% da pop. beneficiária	% da pop. Subnutrida
MEXICO	Prospera	1.259.201	10.293	0,41%	124	27.000.000	21,4%	<5%
BRASIL	PBF	2.243.804	11.199	0,47%	202	50.353.431	24,9%	< 5%
PARAGUAI	Tekoporã	29.009	4.294	0,23%	6,9	565.020	8,2%	11%
BOLÍVIA	BJP	30.601	2.868	0,64%	10,8	1.824.577	16,9%	19,5%
URUGUAI	PANES	55.708	16.351	0,45%	3,4	389.364	11,5%	< 5%
ARGENTINA	AUY	611.726	14.760	0,54%	41,8	3.327.583	8,0%	< 5%
					388,9	83.459.975	21%	

FONTES: IBGE e OIT

Os dados mostram que os países da região são muito distintos quanto ao PIB que vai de U\$29.009 (vinte e nove milhões de dólares), no Paraguai, a U\$2.243.804 (dois trilhões e duzentos e quarenta e três milhões de dólares), no Brasil. Já o PIB per capita oscila entre U\$2.868 (dois mil e oitocentos e sessenta e oito dólares) na Bolívia, a U\$14.760 (Catorze mil e setecentos e sessenta dólares) na Argentina. A diferença entre o maior e o menor PIB, entre o Brasil e Paraguai, é de 77, 34 vezes, contudo a diferença do PIB per capita é de apenas 2,6 vezes.

Também a população é muito distinta e vai de 3,4

milhões, no Uruguai, a 202 milhões, no Brasil. Nesse sentido aqueles que vivem em situação de extrema pobreza (aqueles que não obtém o suficiente para se alimentar) é bastante importante, e distinto também, com um mínimo de 5 % no México, Brasil, Uruguai e Argentina, chegando a 11% do Paraguai e 19,5 % na Bolívia.

O país que mais investe no programa de transferência de renda é a Bolívia com 0,64% do PIB beneficiando 16,9% da população, 1.824.577 (um milhão e oitocentos mil) habitantes. Não obstante, a Bolívia é também o país como o maior percentual de subnutridos, 19,5%, ou seja, atende parcela menor que aquela em situação de extrema pobreza. O país que menos investe é o Paraguai com 0,23% do PIB beneficiando 8,2 da população, 565.020 (quinhentos e sessenta mil) habitantes, contudo tem o segundo maior percentual de subnutridos, 11,5%, atendendo também parcela menor que aquela em extrema pobreza.

Chama atenção o investimento do México e do Brasil que, embora tenham um percentual de subnutridos menor que 5%, beneficiem os maiores percentuais da população, 21,4 %, 27.000.000 (vinte e sete milhões) e 24,9 %, 50.353.431 (cinquenta milhões e trezentos mil) de habitantes com percentuais do PIB de 0,41% e 0,47%, respectivamente. Ou seja, os programas Prospera do México e PBF do Brasil beneficiam parcela da população acima daqueles em situação de pobreza extrema.

O PBF do Brasil investe 0,47% do PIB beneficiando mais de 50 milhões de pessoas, ou seja, população maior que a soma da população da Bolívia, Uruguai e Paraguai, é também maior que a população da Argentina.

Os programas de transferência de renda desses países atendem um total de 83.459.975 (oitenta e três milhões) de pessoas, 21%, da população. Ou seja, os programas somados atendem uma população maior que a soma da Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai.

Isto posto, percebe-se que nenhum dos países chega a

investir 1% do PIB nesses programas e, mesmo assim, em 4 deles beneficiam parcela maior que aquela em situação de extrema pobreza. Ainda no sentido o investimento, parece evidente que se investissem 1% do PIB a Bolívia e o Paraguai conseguiriam atender minimamente os subnutridos e os outros países conseguiriam ampliar ainda mais os beneficiários ou qualificar ou aumentar o seu valor nominal.

Importa frisar a relevância da democracia para a conceituação de políticas públicas, para distingui-la daquelas que a definem como o ‘estado em ação’ sem atribuir importância determinante à variável regime político. Para essa definição toda ação do Estado seria uma política pública independente do regime sob qual ela se configura e materializa (GOBERT e MULLER, 1987 Apud HÖFLING, 2001).

Argumenta-se que, após a redemocratização, os Estados Latino Americanos passam a atuar através de políticas públicas. Os programas de transferência de renda são de tipo redistributivo, conforme define Lowi (1972), já que direcionam recursos do conjunto da sociedade para um grupo social específico e, pelo menos na origem, são gestados sob fortes conflitos com grupos resistentes a essa redistribuição.

O quadro 2 ilustra essa afirmação.

Quadro 2

	Programa	Criação	Presidente (a)	Partido	Espectro ideológico	Democrático a partir de
MÉXICO	Prospera	1997	Ernesto Zedillo (1994-2000)	Partido Revolucionário Institucional - PRI	Centro	1997
BRASIL	PBF	2003	Luis Inácio Lula da Silva 2003 - 2009	Partido dos Trabalhadores - PT	Centro esquerda	1985
PARAGUAI	Tekoporã	2005	Nicanor Duarte Frutos (2003-2008)	Partido Colorado	Centro direita	1993
BOLÍVIA	BJP	2006	Evo Morales (2006...)	Movimento ao Socialismo - MAS	Esquerda	1982
URUGUAI	PANES	2005	Tabaré Vázquez (2005-2010)	Partido Frente Ampla – FA	Centro esquerda	1985

10. Considerações finais

As políticas públicas de transferência de renda na América Latina, particularmente no México, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Argentina enfrentam de forma bastante importante o problema social da fome e da pobreza nesses cinco países, cujo diagnóstico original era de parcela importante da população em situação de desnutrição.

O artigo comprova a hipótese de que as políticas públicas de transferência de renda são consequência da redemocratização, da assunção de elites políticas reformistas e de partidos ou coalizões políticas com programas marcados pela concepção do Welfare State.

A descrição dos programas revela a congruência da metodologia comparada pelo mote da semelhança, quando se maximizam as diferenças para identificar as regularidades ou similaridades. Nesse sentido, as diferenças evidenciadas estão relacionadas aos países propriamente ditos, que tem diferença quanto ao PIB, PIB per capita, população, população desnutrida, além das distinções dos programas: período de criação, influências, institucionalidade, focalização, condicionalidades, acesso, emancipação, volume de recursos investido, formato do benefício, número de beneficiários.

De outro lado, entende-se que as semelhanças mais relevantes são aquelas que se configuram como variáveis independentes, a redemocratização e o acesso ao poder central de presidentes e partidos reformistas.

Todos os programas de transferência de renda na América Latina são criados após o período de redemocratização das décadas de 1990 e 2000, que instaura na região a possibilidade de construção de políticas públicas, enquanto materialização da correlação de forças políticas presentes na sociedade nacional. A partir daí, a definição da agenda setting do ciclo de política terá vários momentos e mecanismos de checks and balances da oposição e dos vários

grupos de pressão e interesse, bem como dos outros poderes democráticos.

O acesso de elites políticas reformistas coincide com o arrefecimento do entusiasmo com o neoliberalismo como panaceia para resolver a crise fiscal, financeira e a hiperinflação da década de 1980 e com a retomada de perspectivas programáticas de Welfare State e desenvolvimentistas, marcas programáticas dos partidos do espectro político do centro até a esquerda na região.

Referências bibliográficas

ABI. Agência Boliviana de Informação. Disponível em: < <http://www.abi.bo/abi/> > Acesso em: 22 de abril de 2015.

AGIS, Emmanuel; CAÑETE, Carlos; PANIGO, Demian. **EL impacto de la Asignacion Universal por Hijo en Argentina**. Disponível em: <www.fundacion.uocra.org/> Acesso em 28 de abril de 2015.

ANSES. **Administración Nacional de la Seguridad Social de la Argentina**. Disponível em: <<http://www.anses.gob.ar/>> Acesso em: 27 de maio de 2015.

Asociacion Nacional Republicana. Disponível em: < <http://www.anr.org.py/> >. Acesso em: 27 de maio de 2015.

BARÁIBAR, Ximena. **Evitando el riesgo de la de la complacencia: Aportes y limites de los Programas de Transferencia Condicionadas a partir del caso uruguayo**. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/MESAS_Tematicas/PROGRAMA_DE_TRANSFERENCIA_DE_REnda_NA_AMERICA_LATINA.pdf> Acesso em 28 de abril de 2015.

CAMPELLO M. e CÔRTEZ. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, Ipea, 2013.

CARVALHO, José Murilo de (2007). **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 9ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CECCHINI, Simone e MADARIAGA, Aldo. **Condicional Programas de Transferência de Renda: a experiência recente na América Latina e no Caribe** (29 de Setembro de 2011). Cuadernos de la CEPAL, nº. 95, setembro / novembro de 2011. Disponível em SSRN:

<<http://ssrn.com/abstract=1962666> > Acesso em: 27 de abril de 2015.

CEPAL. **El Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia: programas de transferencias monetarias e infância.** Documentos de Proyectos e Investigaciones: CEPAL, 2012. Disponível em: <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/4005-el-bono-juancito-pinto-del-estado-plurinacional-de-bolivia-programas-de> >. Acesso em: 16 de abril de 2015.

CEPAL. Disponível em: < <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=22>>. Acesso em 19 de maio de 2015.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. “**Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes**”, Revista Brasileira de Ciências Sociais 18 (51): 21-30. 2003.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Planejamento e políticas públicas. N. 21. Junho de 2000.

FRENTE AMPLIO. Disponível em: <<http://www.frenteamplio.org.uy/> >. Acesso em: 27 de maio de 2015.

GASPARINI, Leonardo e CRUCES, Guillermo. **Las Asignaciones Universales Por Hijo en Argentina: Impacto, Discusión y alternativas.** Revista Económica, La Plata, Vol. LVI, janeiro/dezembro, p. 105-145, 2010.

GONÇALVES, Flávio de Oliveira. Programas de Acompanhamento Familiar na América Latina. BANCO Interamericano de Desenvolvimento (BID), p. 5-51, fevereiro de 2013. Disponível em:< <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37545020> > Acesso em: 25 de abril de 2015.

HÖFLING, E. M. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais.** Caderno CEDES. V.21 n.55 Campinas, 2001.

IBGE. 2015. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/paisesat/> >. Acesso em: 21 de abril de 2015.

INAU (Instituto del niño y adolescencia del Uruguay). Disponível em: < <http://www.inau.gub.uy/index.php/ninerz/item/1831-programa-cercania> >. Acesso em: 22 de abril de 2015.

LASSWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How.** Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LOWI, Theodor. “**American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory**”. World Politics, 16: 677-715. 1964

LOWI, Theodor. “**Four Systems of Policy, Politics, and Choice**”. Public

Administration Review, 32: 298-310. 1972.

MAINWARING, S., BRINKS, D. e LIÑÁN, A. **Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999**. DADOS — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº4, 2001, pp. 645 a 687.

MARQUES, Eduardo e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MARSHALL, T. H. (1967). **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar.

MELO, Marcus André. “Estado, Governo e Políticas Públicas”. In: MICELI, S. (org.). O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995): Ciência Política. São Paulo/ Brasília: Sumaré/Capes. 1999.

Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 24 de abril de 2015.

Movimiento al Socialismo (MAS). Disponível em: <<http://www.gobernabilidad.org.bo/partidos-politicos/mas>>. Acesso em: 27 de maio de 2015.

NASCIMENTO, Aline Fátima do; REIS, Carlos Nelson dos. **Os Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina: especificidades de uma realidade que se mantém**. Revista de Políticas Públicas São Luís, v. 13, n. 2, p. 183-193, jul./dez. 2009.

OIT. World of work report, 2014. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_243961.pdf > Acesso em: 16 de abril de 2015.

Partido da Ação Nacional. Disponível em: < <http://www.pan.org.mx/>> . Acesso em: 27 de maio de 2015.

Partido Justicialista. Disponível em: < <http://www.pj.org.ar/>> Acesso em: 27 de maio de 2015.

Partido Revolucionário Institucional. Disponível em: <<http://countrystudies.us/mexico/84.htm>> Acesso em: 27 de maio de 2015.

RIBAS, Rafael; HIRATA, Guillermo; SOARES, Fábio V. **El programa Tekoporã de transferencias monetárias de Paraguay: un debate sobre métodos de selección de beneficiários**. Revista CEPAL, V.100, p. 209-221, abril de 2010.

ROMÃO, Wagner de Melo. Os programas de transferência condicionada nos países Andinos: É possível pensar em políticas sociais de âmbito regional? 4º ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA

DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, MG, 2013.

SABATIER, Paul e JENKINS-SMITH, Hank. **Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press. 1993.

Secretaria de Assistência Social da Presidência da República do Paraguai (SAS). Disponível em: <<http://www.sas.gov.py/pagina/54-tekopor.html>>. Acesso em 27 de maio de 2015.

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

YÑEZ, Ernesto; ROJAS, Ronald; SILVA, Diego. **El Bono Juancito Pinto en Bolivia: Un análisis de impacto sobre la educación primaria**. Revista Focal: Diálogo, Investigación, Soluciones, p.1-7, maio de 2011.

Resumo

Este artigo tem o objetivo de descrever e comparar as políticas públicas que enfrentam o problema social da pobreza em seis países da América Latina: México, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Argentina. O problema que nos instiga é qual a motivação para o empreendimento de políticas públicas redistributivas de transferência de renda em benefício dos pobres? A hipótese afirma que tais políticas públicas são consequência da redemocratização, da assunção de elites políticas reformistas e de partidos ou coalizões políticas com programas marcados pela concepção do Welfare State. A metodologia de política comparada que maximiza as diferenças para identificar as semelhanças parece a mais adequada para realizar nosso intento. Os resultados comprovam que embora a vasta gama de diferenças entre os programas, a democracia e o acesso de elites reformistas e desenvolvimentistas são variáveis independentes comuns.

Palavras-chave: política social, transferência de renda, política comparada.

Abstract

This article aims to describe and compare public policies that address the social problem of poverty in six Latin American countries: Mexico, Brazil, Uruguay, Paraguay, Bolivia and Argentina. The problem that encourages us is that the motivation for the development of redistributive public policies of government transfer to the poor? The hypothesis states that such policies are a result of a process of redemocratization by the

assumption of reformist political elites and political parties or coalitions with programs marked by the concept of the welfare state. The policy methodology of compared policy which maximizes the differences to identify similarities seems the most appropriate for achieving our purpose. Results show that although the wide range differences between the programs, democracy and the access of reformists and developmentalist elites are common independent variables.

Keywords: Social policy. Government transfer. Compared policy.

EDITORA E GRÁFICA DA FURG
CAMPUS CARREIROS
CEP 96203 900
editora@furg.br