

OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA (PTRC) NA AMÉRICA LATINA: caracterizando, problematizando e construindo uma proposta de estudo comparado¹

Maria Ozanira da Silva e Silva

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Mónica De Martino Bermúdez

Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR)

OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA (PTRC) NA AMÉRICA LATINA: caracterizando, problematizando e construindo uma proposta de estudo comparado

Resumo: O artigo, referenciado em levantamento bibliográfico e documental e em estudo exploratório sobre os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), em implementação na América Latina e no Caribe, contextualiza e destaca a importância desses programas no campo da proteção social não contributiva. Apresenta proposta de um estudo comparado entre três programas, dos mais significativos no Continente. Indica elementos teórico-metodológicos para orientar e aprofundar o conhecimento da proteção social, considerando a prevalência dos PTRC no âmbito das políticas sociais na América Latina.

Palavras-chave: Programas de Transferência de Renda Condicionada, estudo comparado, América Latina.

CONDITIONED INCOME TRANSFER PROGRAMS (PTRC) IN LATIN AMERICA: featuring, questioning and constructing a proposal of comparative study

Abstract: The article is based on a bibliographic and documental research and on a survey about the Conditioned Income Transfer Programs (PTRC), in implementation in Latin America and Caribbean. It presents the context and highlights the importance of those programs in the field of the non contributive social protection. The article presents a research proposal to develop a comparative study among three programs, the most important in the Continent. It also points out the theoretical and methodological aspects to guide and to deep the knowledge about social protection, considering the prevalence of the PTRC in the ambit of the social policies in Latin America.

Keywords: Conditioned Income Transfer Programs, compared research, Latin America

Recebido em 18.11.2013 Aprovado em 06.01.2014

1 INTRODUÇÃO

Os programas de transferência de renda integram a agenda de proteção social em diversos países da Europa desde os anos 1930².

Nos Estados Unidos, Franklin Roosevelt criou em 1935 o Social Security Act (Ato de Seguridade Social), que inclui o Aid for Families with Dependent Children (AFDC) (Programa de Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes), para complementar a renda de famílias com mães viúvas com dificuldades de cuidar de seus filhos e oferecer-lhes educação. Em 1974, também nos Estados Unidos, foi instituído o Eamed Income Tax Credit (EITC) (Crédito Fiscal por Remuneração Recebida) para famílias de baixa renda, com pais trabalhando e crianças ainda dependentes (SUPLICY, 2002).

No Reino Unido, em 2000, o Primeiro Ministro Tony Blair criou o Family Tax Credit (Crédito Fiscal para Família), para complementar a renda de trabalhadores que recebessem 800 libras por mês, mediante crédito fiscal.

Todavia, é a partir dos anos 1980 que o debate sobre programas de transferência de renda vem se ampliando, situados no campo das políticas de proteção social no contexto da crise estrutural do capitalismo e da reestruturação produtiva para o ajuste econômico tanto nos países desenvolvidos como naqueles em desenvolvimento. Nesse contexto, aprofunda-se a mundialização do capital, com a hegemonia do capital financeiro e os programas de transferência de renda passam a ser considerados mecanismos para o enfrentamento do desemprego e da pobreza ampliada na sua dimensão estrutural e conjuntural (ATKINSON, 1995; BRITTAN, 1995; BRESSON, 1993; VUOLO, 1995; GORZ, 1991).

Neste artigo, procuramos destacar a importância assumida pelos programas de transferência de renda no campo da proteção social não contributiva, sendo apresentada proposta de um estudo comparado entre três programas: Bolsa Família (Brasil), Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares – AFAM – P.E. (Uruguay) y Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (Argentina). São ainda indicados elementos teórico-metodológicos para orientar e aprofundar o conhecimento da proteção social, considerando a prevalência dos PTRC nas políticas sociais na América Latina.

2 OS PTRC NA AMÉRICA LATINA

Programas de Transferência de Renda Condicionada vêm sendo criados e implementados em quase todos os países da América Latina, sobretudo a partir dos anos 1990. Com eles, vem se estruturando a Proteção Social no Continente com significativa ampliação do campo assistencial não contributivo. Esses programas têm sido

desenvolvidos e ideologizados, em grande parte, com apoio de organismos multilaterais, com destaque ao Banco Mundial. Ao integrar políticas para enfrentamento ao desemprego, precarização do trabalho e elevação dos índices de pobreza, vêm se registrando crescente extensão e popularidade, sendo estruturados com a justificativa de favorecer a demanda por educação e saúde dos pobres, e estimular o desenvolvimento do capital humano, cujo objetivo maior é o enfrentamento da pobreza qualificada como intergeracional. São estruturados com base na focalização da pobreza e da extrema pobreza. Apresentam como componente fundamental um conjunto de condicionalidades, principalmente na educação, saúde e nutrição, a serem cumpridas pelos beneficiários e suas famílias. Para tal, devem contar também com a co-responsabilidade do Estado na oferta de serviços e ações complementares ao componente central desses programas que é uma transferência monetária a pessoas e a famílias. (CASTIÑEIRA; NUNES; RUNGO, 2009).

Os PTRC na América Latina têm como antecedentes os dois maiores programas em implementação na atualidade: a experiência do Brasil iniciada em 1995 com programas de abrangência municipal, ampliando-se, a partir de 2009, com experiências em nível estadual, culminando com a criação do Bolsa Família em 2003, com cobertura nacional (SILVA, YAZBEK; GIOVANNI, 2012); a experiência do México, representada pelo Programa Educación, Salud y Alimentación (Progresá), criado em 1997, que destinava às famílias rurais em situação de extrema pobreza, transferências monetárias, suplementos alimentícios e um conjunto básico de serviços de saúde, sendo posteriormente ampliado para áreas urbanas com a instituição do Oportunidades. Essas duas experiências representam mais de 70% do público atendido por PTRC no Continente.

A dimensão atual dos PTC, segundo dados da CEPAL, apresentados por estudos de Cecchini; Madariaga (2011), considerando 19 países da América Latina e Caribe, cresceu de 5,7%, em 2000, para 19,3%, em 2010, se considerada a população total desses países. Em termos de inversão do Produto Interno Bruto (PIB), houve um incremento de 0,19%, em 2000, para 0,40%, em 2010. É importante considerar que, além dos recursos alocados para os PTRC serem duplicados de 2000 a 2010, a população atendida por esses programas praticamente triplicou no mesmo período. Ademais, 0,40 % do PIB ainda é um volume de recursos insuficiente para atender às necessidades de erradicação da pobreza extrema no Continente.

Em levantamento preliminar, realizado de novembro de 2011 a outubro de 2012, por um grupo de pesquisadores do Brasil, Uruguai e Argentina, para realização de posterior estudo comparado entre três programas em implementação nesses países,

foram identificados 18 países desenvolvendo PTRC na América Latina e Caribe, criados no período de 1990 a 2012, sendo 7, em 2005: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trinidad e Tobago e Uruguai. Alguns desses países desenvolvem mais de um PTRC e alguns programas são constituídos de vários componentes direcionados a grupos específicos da população.

Esses programas situam-se no contexto de nova geração de programas sociais com o objetivo de reduzir a pobreza (garantia de renda) e interromper o ciclo intergeracional da pobreza (condicionalidades), originando, no caso brasileiro e de várias experiências da América Latina, programas focalizados em segmentos pobres da população.

3 INDICAÇÕES PARA UM ESTUDO COMPARADO SOBRE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA NA AMÉRICA LATINA

Nesse item apresentamos as linhas gerais de uma pesquisa, com financiamento da CAPES e do CNPq, envolvendo o Brasil (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA, coordenador geral do projeto, Programas de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCSP e Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS, Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de La República/Uruguay e o Mestrado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires da Argentina. Trata-se de um estudo sobre PTRC na América Latina, buscando compreender o contexto geral do desenvolvimento dos PTRC no Continente. No âmbito da pesquisa, foi inicialmente desenvolvido um estudo exploratório para contextualização e caracterização geral desses programas na América Latina e Caribe, ao mesmo tempo em que foram selecionados três PTRC em implementação para um estudo comparado: **Bolsa Família** (Brasil), **Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (AFAM – Plan de Equidad)** (Uruguai) e **Asignación Universal por Hijo para la Protección Social** (Argentina).

O pressuposto é que os PTRC em desenvolvimento na América Latina são marcados por especificidades históricas e contextuais da realidade de cada país, todavia, apresentam elementos comuns que precisam ser aprofundados.

Portanto, o foco do estudo exploratório, que se encontra em fase de conclusão, teve como proposta elaborar um perfil geral sobre esses programas e sua contextualização, considerando a conjuntura socioeconômica e política que propiciou o surgimento dos PTRC na América Latina e Caribe e seu desenvolvimento na atualidade, considerando

esses programas como a dimensão prevalente da proteção social no Continente.

O estudo comparado dos três programas é orientado pelos seguintes eixos temáticos: Identificação, comparação e problematização das concepções de pobreza que fundamentam os três Programas; critérios para o acesso das famílias aos Programas; benefícios monetários e não monetários alocados às famílias; formas e mecanismos de gestão e implementação dos programas; natureza, acompanhamento e sanções decorrentes das condicionalidades; possíveis impactos identificados na população beneficiária e nas comunidades por estudos avaliativos desenvolvidos; equipes de profissionais que administram, implementam e acompanham os Programas; orçamento anual total e fontes de recursos dos programas desde a criação até 2013, estabelecendo relação com os gastos sociais públicos e com o PIB de cada país. Esse estudo situa-se no campo do pensamento crítico, orientando-se pelos seguintes pressupostos teórico-metodológicos:

a) A realidade social é complexa e só se deixa compreender a partir de movimentos conscientes, sistemáticos e demorados, numa busca de desvendar a essência dessa realidade, expressa pelas suas determinações e contradições;

b) As produções anteriores, sobre a realidade estudada, devem ser consideradas como ponto de partida do conhecimento, mas o avanço desse conhecimento requer uma aproximação sistemática com a realidade a ser conhecida;

c) A objetivação exigida pelo processo de conhecimento é produto de esforço consciente e deliberado e da utilização de procedimentos metodológicos adequados ao estudo das diferentes realidades;

d) O desenvolvimento de qualquer processo de investigação social gera compromisso com mudanças na realidade em foco.

Em relação aos procedimentos de pesquisa, foram considerados para o estudo exploratório os seguintes procedimentos:

Levantamento dos programas e de informações referentes aos programas identificados na internet, mais especificamente nos sites dos referidos programas;

Complementação do estudo mediante levantamento e estudo documental e bibliográfico;

Apresentação e discussão de textos preliminares em Missões de Trabalho.

O estudo comparado entre os três programas selecionados orienta-se pelo seguinte processo:

Detalhamento de cada eixo temático com indicação de referências documental e bibliográfica básica e complementar;

Elaboração da concepção teórica sobre cada eixo indicado para o estudo comparado (exemplo: pobreza, condicionalidades, gestão, impactos, trabalho, etc.);

A equipe de cada país é responsável pela elaboração de um estudo preliminar sobre o programa de transferência de renda de seu país, considerando os eixos temáticos;

Constituição de uma comissão composta por pesquisadores integrantes das equipes dos três países envolvidos no estudo para elaboração do estudo comparado entre os três programas, tomando como material básico de referência os textos elaborados sobre cada programa, podendo complementar as informações com outras fontes documentais e bibliográficas. O estudo comparado entre os três programas deve destacar suas similaridades, diferenças e especificidades, considerando os eixos temáticos configurativos do objeto do estudo.

O pressuposto que coloca a necessidade de aprofundamento de estudos sobre os PTRC na América Latina é verificar que, mesmo que as especificidades históricas e contextuais da realidade de cada país imprima um caráter peculiar a cada experiência, no geral, alguns elementos comuns podem ser identificados, como a focalização na pobreza e na extrema pobreza; a inclusão de condicionalidades e a concessão de benefícios monetários e não monetários. Portanto, objetiva-se dimensionar e aprofundar o conhecimento das dimensões comuns e das especificidades desses programas para buscar uma compreensão contextualizada na realidade econômica, política e cultural da proteção social na América Latina na atualidade.

4 PROBLEMATIZAÇÕES PRELIMINARES A PARTIR DO PROJETO

Na América Latina, as Políticas Sociais vêm passando por profundas transformações desde os anos 1980, marcando a passagem da universalização de direitos sociais, para a implantação de programas focalizados na pobreza e na extrema pobreza. Nesse contexto, nos anos 1990 e na primeira década do século XXI, vêm se expandindo significativamente programas de transferência de renda condicionados e focalizados na pobreza e na extrema pobreza, processo que situa a proteção social no contexto da reestruturação produtiva da economia mundial, sob a orientação da ideologia neoliberal.

Nesse contexto, a realidade da pobreza assume maior visibilidade, conduzindo ao reconhecimento da necessidade do desenvolvimento de estratégias para seu enfrentamento, com foco centrado na pobreza extrema. Todavia, a abordagem que orienta esse debate e as experiências em desenvolvimento realçam o déficit de renda como critério mais relevante para dimensionar a pobreza e a extrema pobreza, desconsiderando as determinações estruturais da pobreza e das desigualdades sociais. Essa visão orienta a intervenção social para adoção

de políticas focalizadas na extrema pobreza, cujo objetivo é a melhoria imediata das condições de vida dos pobres, sem que a realidade estrutural de exploração do trabalho e a concentração da riqueza sejam objeto de consideração. Trata-se de uma opção política que, no limite, contribui para manutenção e controle da pobreza, reproduzindo e ampliando um estrato de pobres inseridos no circuito do consumo marginal. Esse é um processo que potencialmente tem servido para legitimação do Estado, pouco alterando a profunda desigualdade social, além de criar a ilusão de que a pobreza pode ser erradicada pela Política Social, mediante os PTRC, tão em voga no Continente.

Nesse contexto conjuntural os PTRC se transformam na principal estratégia de política social para enfrentamento da pobreza no Continente. Colocam deveres morais a serem seguidos pelas famílias mediante o estabelecimento de condicionalidades no campo da educação e da saúde, sem que ações abrangentes e efetivas sejam assumidas para melhoria dos serviços sociais básicos, ainda insuficientes e de baixa qualidade. Ademais, as ditas condicionalidades servem para disseminar falso moralismo, reproduzindo na sociedade visões conservadoras, representadas pela ideia de que esses programas geram dependência, desestímulo ao trabalho, precisando as famílias beneficiárias retribuir o benefício recebido e serem educadas pelo cumprimento de responsabilidades, atribuindo às famílias, principalmente às mulheres, a obrigação de administrar a família com valores monetários insuficientes para aquisição da cesta básica.

Por conseguinte, tanto o estudo exploratório sobre os PTRC em implementação na América Latina e Caribe e, principalmente, o desenvolvimento de estudo comparado sobre três PTRC selecionados buscarão construir uma problematização que evidencie possíveis problemas estruturais inerentes a esses programas que contribuem para limitar a inclusão de segmentos pobres e reduzem as possibilidades de impactos mais significativos sobre a redução dos índices de desigualdade e pobreza nos países onde são implementados.

REFERÊNCIAS

- ATKINSON, Anthony B. **Public economics in action**. The basic income/flat tax proposal. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- BRESSON, Yolán. **L'après salarial**: une nouvelle approche de l'économie. 2 ed. Paris: Econômica, 1993.
- BRITTAN, Samuel. **Capitalism with a human face**. Aldershot: Edward Elgar, 1995.

OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA (PTRC) NA AMÉRICA LATINA: caracterizando, problematizando e construindo uma proposta de estudo comparado

CASTIÑEIRA, Berta Rivero; NUNES, Luís Currais; RUNGO, Paolo. Impactos de Transferência Condicionada de Renda sobre el Estdo de Salud: el Programa Bolsa Família de Brasil. **Revista Española de Salud**, Pública, Paseo del Prado, vol. 83, n. 1, Enero-Febrero, 2009, p. 85-97.

CECCBINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. **Programas de Transferência Condicionadas**: balance de la experiencia reciente em América Latina y el Caribe. Santiago: Naciones Unidas (Cuadernos de la CEPAL, 95), 2011.

GORZ, A. **Métamorphose du travail**: quête du sense. Paris: Galelé, 1991.

PAUGAM, Serge. **L'Europe face à la Pauvreté**. Les expériences nationales de revenu minimum. Paris: Ministère de l'Employ et la Solidarité, 1999.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A Política Social Brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 6ª ed. Revisada e ampliada. São Paulo: Cortez, 2012.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de Cidadania**: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez, 2002.

VUOLO, Rubén lo (Comp). **Contra la exclusion**: a proposta del ingreso ciudadano. Buenos Aires: CIEEP/Miño y Dávila Editores, 1995.

Maria Ozanira da Silva e Silva

Assistente Social
Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)
Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA)
E-mail: maria.ozanira@gmail.com

Mónica De Martino Bermúdez

Assistente Social
Doutora em Serviço Social pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)
Professora do Departamento de Trabalho Social da Faculdade de Ciências Sociais (UDELAR)
E-mail: mdemar@adinet.com.uy

Universidade Federal do Maranhão - UFMA

Cidade Universitária do Bacanga
Avenida dos Portugueses, 1966-Bacanga
85.085-580- São Luís-Ma

Faculdade de Ciências Sociais - UDELAR

Constituinte 1502 –
CP: 11.200 - Montevideo – Uruguai

NOTAS

¹ Esse artigo, apresentado na VI Jornada Internacional de Políticas Públicas (VI Joinpp), contém resultados parciais de estudos desenvolvidos com o apoio da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, entidades do Governo brasileiro, voltadas para a formação dos recursos humanos e a pesquisa.

² A partir dos anos 1930, muitos países na Europa introduziram programas de garantia de uma renda mínima, seja na forma de garantia de benefícios às crianças, de auxílios a famílias com crianças dependentes, de suporte de renda aos idosos, aos inválidos, aos que ganham pouco, de seguro-desemprego, de renda mínima de inserção ou de complexos sistemas de seguridade social (Suplicy, 2002, p. 75). Paugam (1999) destaca a introdução de sistemas de renda mínima garantida, todos sob condições de inserção profissional ou social, em países, como Dinamarca (1933); Reino Unido (1948); Alemanha Federal (1961); Países Baixos (1963); Bélgica (1974); Irlanda (1977); Luxemburgo (1986); França (1988); em diversas províncias da Espanha - Andaluzia, Aragón, Astúrias, Catalunha, Galícia, Múrcia, Navarra e no País Basco (1990) e em Portugal (1996).

