

## Estudo comparativo entre dois programas de transferência de renda: Brasil e Argentina, 2010-2015

Felipe Barbaro Bortoleto <sup>1</sup>

Carlos Raul Etulain <sup>2</sup>

### Resumo

Este trabalho pesquisa dois programas de transferência de renda, que foram implementados no Brasil e na Argentina, respectivamente. O período selecionado para esta análise é 2010 a 2015 e os programas são Programa Bolsa Família (Brasil) e *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (Argentina). Ambos tiveram como finalidade diminuir as assimetrias sociais em termos da distribuição da renda e foram implementados a partir de uma definição de situação de pobreza que entende que há múltiplas dimensões que se combinam na situação causadora do atraso nas condições de vida da população. A metodologia é quali-quantitativa e consiste em descrever, através do uso de indicadores (PIB, PIB per capita e IDH), o contexto de cada país no início e no final do período analisado, a estrutura organizacional, que funcionou como arcabouço dessas políticas em cada país, é identificar em que medida estes programas atuaram atacando as condições causadoras da pobreza de forma a alterar a situação que produz as assimetrias sociais e em que medida contribuíram, no período analisado, com a mobilidade social. Os indicadores e os dados de cada país, no período estudado, servirão para avaliar essas políticas, a identificação e análise da estrutura organizacional terá a finalidade de avaliar criticamente a efetividade sobre o número de pessoas e famílias atingidas pelos programas (efetividade na universalização das políticas de transferência de renda) e a mobilidade social oportunizada, que será estudada através da identificação do enfrentamento a uma ou mais condições causadoras da situação de pobreza em cada país.

**Palavras-chave:** Argentina. *Asignación Universal por Hijo*. Bolsa Família. Brasil. Distribuição de Renda

---

<sup>1</sup> Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Ciências Aplicadas. Limeira, SP, Brasil. E-mail: [fbortoleto18@gmail.com](mailto:fbortoleto18@gmail.com).

<sup>2</sup> Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Ciências Aplicadas, Laboratório de Economia e Gestão. Limeira, SP, Brasil. E-mail: [carlos.etulain@fca.unicamp.br](mailto:carlos.etulain@fca.unicamp.br).

## Discussão

### *Programa Bolsa Família*

O programa Bolsa Família (PBF) foi instituído no Brasil pela Lei 10.836/2004, criado em 2003 pelo primeiro governo Lula (2002-2006), sendo uma junção de outros programas auxiliares já existentes: Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação, o Bolsa Escola (2001); o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à alimentação, o PNAA (2003); o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde, o Bolsa Alimentação (2001); e o Programa Auxílio-Gás (2002). A unificação desses programas setoriais de transferência de renda permitiu a correção de lacunas e deficiências, criando assim, um programa social mais organizado.

O benefício variável é destinado às famílias situadas em situação de pobreza e extrema pobreza (renda per capita de até R\$ 154,00 mensais), que tenham em sua composição: gestantes, nutrizes, crianças entre zero e doze anos ou adolescentes até quinze anos, sendo pago até o benefício de cinco membros por família. O PBF conta ainda com uma ferramenta de identificação socioeconômica, o Cadastro Único. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é o órgão que comanda o chamado CadÚnico, e o cadastramento de pessoas é responsabilidade da prefeitura de cada município. Desta forma, o Governo Federal decide, a partir do cadastro e recebimento dos dados da família, se a mesma receberá ou não o benefício. O valor dos rendimentos é de R\$ 77,00 mensais para cada criança, além de, para gestantes ou nutrizes, ser dado um acréscimo de R\$ 35,00, já para adolescentes é concebido um máximo de dois por família, recebendo R\$ 42,00 cada.

Além de proporcionar alívio por meio da transferência de renda condicionada, o PBF tem como enfoque oferecer outros benefícios sociais, para isso, suas condicionalidades estão atribuídas ao âmbito educacional e da saúde. As famílias que desejam ser beneficiadas têm como obrigação matricular as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos em estabelecimento regular de ensino, garantindo, pelo menos, 85% de frequência escolar, além de comunicar ao PBF, em caso de alteração da instituição de ensino. Já, no âmbito da saúde, é necessário que gestantes e nutrizes estejam inscritas no pré-natal, comparecendo às consultas, conforme indicam as orientações do Ministério da Saúde, crianças entre 0 e 7 anos devem estar com a carteira vacinal atualizada e comparecerem com a carteira de saúde para acompanhamento nutricional. Essas condicionalidades são monitoradas pelo MDS em conjunto com os Ministérios da Saúde

e Educação, em caso de descumprimento dessas condições, pode ocorrer suspensão, cancelamento ou bloqueio dos benefícios.

### *Asignación Universal por Hijo para Protección Social*

A implementação da *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (AUH) ocorreu em 2009 durante o governo Kirchner, mediante o Decreto 1.602/2009. O programa é um benefício financeiro, acessível para famílias com renda igual ou inferior a um salário mínimo, com o intuito de garantir uma renda universal para crianças em situação de vulnerabilidade econômica. O pagamento é destinado a crianças e adolescentes menores de 18 anos, ou incapacitados sem limite de idade, sendo remunerado o máximo de 5 filhos por família. Para que as famílias usufruam do benefício, é necessário cumprir uma série de condicionalidades atreladas à saúde e à educação, sendo exigidas a frequência escolar, a realização de exames regulares de saúde e o cumprimento do calendário de vacinação obrigatório. O recebimento é feito por um dos pais, com preferência para a mãe ou pessoa mais velha responsável pela criança.

A AUH é uma ampliação do subsistema contributivo que beneficia trabalhadores registrados no mercado formal de trabalho, regido pela Lei 24.714 de 1996. Dessa forma, os benefícios passaram a alocar, também, os filhos de trabalhadores presentes no mercado informal, contanto que a remuneração da família não seja superior a \$ 4.800,00 (pesos argentinos). O benefício é de \$ 180,00 mensais por filho, alocando um máximo de cinco filhos. Deste valor, 80% são pagos diretamente, enquanto que os outros 20% são depositados em uma conta, a qual o responsável pela criança e/ou adolescente precisa comprovar o cumprimento das condicionalidades, exigidas pelo Ministério da Saúde, para retirar o montante.

Os trabalhadores informais na Argentina necessitam de um benefício monetário, visto que apresentam condições extremas de vulnerabilidade social. Em estudo realizado em agosto de 2016 pelo IDESA, com base de dados do INDEC, a linha de pobreza para uma família é de aproximadamente \$ 12.489, enquanto que o salário médio no mercado formal é de \$ 19.219 e do mercado informal de \$ 6.342. Isso demonstra que os trabalhadores informais estão abaixo de cerca de 50% da linha de pobreza, o que deixa evidente a necessidade de melhorias na redução da inflação e na criação de empregos de qualidade na Argentina.

### **Conclusão**

Ambos os programas apresentam uma estrutura similar, condicionalidades atreladas à saúde e educação, além de terem como objetivo auxiliar pessoas situadas

em situação de pobreza e extrema pobreza. Entretanto, apresentam diferenças quanto à sua aplicação, enquanto o PBF possui um sistema de monitoramento eficiente, principalmente por conta do desenvolvimento do CadÚnico, a AUH tem a fiscalização de seus beneficiários como principal defeito. Isso se dá principalmente pela dificuldade de o setor público argentino analisar os rendimentos do setor informal, fazendo com que a cobertura do programa seja maior que a necessária. Sendo assim, o PBF mostrou ser um programa mais organizado, enquanto que a AUH, apesar de possuir um bom conceito socioeconômico, ainda apresenta falhas em seu modelo de gestão que necessitam ser aperfeiçoadas.

Além disso, os dois programas possuem diferenças expressivas quanto à institucionalidade. Enquanto que o PBF é considerado um programa de governo, e não integra a proteção social brasileira, a AUH é considerada um direito, mesmo que com vínculo à condicionalidades. Isso quer dizer que a AUH, diferentemente do PBF, não é dependente da alocação de recursos, além de não poder ser extinta em caso de alteração de governo. Entretanto, o PBF se tornou tão popular frente ao povo brasileiro, ao longo de quase duas décadas de eficiência, que sua extinção, ou até mesmo qualquer alteração em seu modelo de gestão, é considerada extremamente complexa.

Porém, apesar das semelhanças, se analisado, ambos possuem concepções diferentes. Enquanto o Programa Bolsa Família aposta na superação da pobreza, mediante as mudanças que a educação promoveria na renda dos filhos dos beneficiários, a AUH vê o benefício como emergencial e considera que o fator gerador do benefício será superado pela interação de múltiplos fatores, mas dando ênfase ao crescimento econômico no que se refere à diminuição da informalidade e do desemprego (MARQUES, 2013). Em suma, ambos os programas devem ser considerados como políticas de Estado, e não meramente medidas populistas. Tanto o PBF quanto a AUH comprovam que os Programas de Transferência de Renda Condicionada possuem ótica de longo prazo, mesmo que possam aparentar serem medidas imediatistas. São políticas assistenciais, que têm como objetivo central combater a má distribuição de renda nos países da América Latina, principal entrave para o desenvolvimento dessas nações.

### Referências citadas

MARQUES, R. M. Políticas de transferência de renda no Brasil e na Argentina. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 33, n. 2, 2013.

### Referências consultadas

AGIS, E; CAÑETE, C; PANIGO, D. **El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina**. Buenos Aires: Conicet, 2010.

- CABRERA, M. C. Las memorias del "plan" en el conurbano Bonaerense. Reflexiones acerca de la implementación de la asignación universal por hijo. **Postdata**, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, v. 19, n. 1, 2014.
- D'ELIA, V. *et al.* Asignación Universal por Hijo para Protección Social: Una política de Protección para los más vulnerables. **Revista del Centro Interamericano de Estudios de La Seguridad Social (CIESS)**, v. 260, 2010.
- GASPARINI, L.; CRUCES G. Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas. **CEDLAS**, Buenos Aires, n. 102, 2010.
- MARQUES, R. M. Políticas de transferência de renda no Brasil e na Argentina. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 33, n. 2, 2013.
- NERI, M. C.; VAZ, F. M.; DE SOUZA, P. H. G. F. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: MDS, 2013.
- PERRY, G. E.; ARIAS, O. S.; LÓPEZ, J. H.; MALONEY, W. F.; SERVÉN, L. **Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles**. Washington, DC: The World Bank, 2006.
- PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2014 – Sustentar o progresso humano: reduzir as vulnerabilidades e reforçar a resiliência**. Nova York: PNUD, 2014.
- SILVA, M. O. S. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, 2007.
- SOLANO, C. B.; LOMELÍ, E. V. (coords.) **La reforma social en América Latina en la encrucijada: Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social**. Buenos Aires: CLACSO, 2009.
- STEIN, R. H. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. *In*: BOSCHETTI, I. *et al.* (orgs.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 196-219.