

Bichir, Renata Mirandola

Working Paper

Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: Os casos de Brasil, Argentina e África do Sul

Texto para Discussão, No. 2032

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Bichir, Renata Mirandola (2015) : Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: Os casos de Brasil, Argentina e África do Sul, Texto para Discussão, No. 2032, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121545>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2032

TEXTO PARA DISCUSSÃO

CAPACIDADES ESTATAIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: OS CASOS DE BRASIL, ARGENTINA E ÁFRICA DO SUL

Renata Mirandola Bichir



2032

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Rio de Janeiro, janeiro de 2015

CAPACIDADES ESTATAIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: OS CASOS DE BRASIL, ARGENTINA E ÁFRICA DO SUL

Renata Mirandola Bichir¹

1. Professora no curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP); e pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM).

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete

Bernardo Abreu de Medeiros

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

APRESENTAÇÃO 7

1 INTRODUÇÃO 7

2 CAPACIDADES ESTATAIS E NOVAS FORMAS DE DESENVOLVIMENTO 11

3 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL, NA ARGENTINA
E NA ÁFRICA DO SUL: CONTEXTOS DE EMERGÊNCIA, LEGADOS E DESAFIOS 15

4 OS DESAFIOS DA COORDENAÇÃO INTERSETORIAL 37

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 45

REFERÊNCIAS 50

SINOPSE

Esta pesquisa analisa as principais condições que permitiram o desenvolvimento de programas de transferência de renda no âmbito dos sistemas de proteção social de Brasil, Argentina e África do Sul. Os dois eixos centrais de análise são as condições político-institucionais para o surgimento e desenvolvimento desses programas, bem como as articulações destes com outras políticas sociais, visando entender problemas de coordenação e articulação intersetorial nesses três países. As principais questões orientadoras do estudo foram: quais são as principais dimensões institucionais que organizam os programas de transferência de renda no Brasil, na Argentina e na África do Sul; e como distintas capacidades estatais e escolhas políticas e de políticas organizaram esses arranjos? Ao discutir como distintas capacidades estatais – ou sua ausência – ajudaram a moldar os arranjos de proteção social não contributiva desses países, o grande foco é o caso brasileiro.

Palavras-chave: capacidades estatais; programas de transferência de renda; políticas sociais; Brasil; Argentina; África do Sul.

ABSTRACT

This research analyzes the principal conditions that allowed the development of national cash transfer programs in the social protection systems of Brazil, Argentina and South Africa. The main focuses are the political and institutional conditions for the emergence and development of these programs in the policy agenda, as well as the articulation of these and other social policies – such as social assistance, education, health and employment generation and income –, in order to understand problems of coordination and intersectoral coordination. The guiding questions are: What are the main institutional dimensions that organize cash transfer programs in Brazil, Argentina and South Africa? How distinct state capacities and political choices organize these arrangements?

Keywords: state capacity; cash transfer programs; social policies; Brazil; Argentina; South Africa.

APRESENTAÇÃO

Este *Texto para discussão* é parte integrante de um conjunto de artigos produzidos pela pesquisa intitulada *Capacidades estatais para o desenvolvimento em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*, conduzida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em parceria com o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED).¹ A pesquisa tem como principal objetivo identificar vantagens institucionais do Estado brasileiro para a promoção de políticas críticas ao desenvolvimento por meio da análise comparativa com um grupo de países emergentes, quais sejam: Rússia, Índia, China, África do Sul e Argentina. Foram analisadas políticas públicas nas áreas de proteção social e mercado de trabalho, desenvolvimento industrial e inovação tecnológica, infraestrutura energética e licenciamento ambiental, e de inserção e cooperação internacional. Além destas, a pesquisa elegeu como objeto de estudo as competências das burocracias públicas, as relações entre Estado e sociedade, e o papel das coalizões políticas de apoio para a formulação e execução de estratégias de desenvolvimento. Com os resultados e achados proporcionados pela pesquisa, espera-se contribuir para o avanço das habilidades e competências do Estado brasileiro, especialmente do Poder Executivo, para definir objetivos e metas de desenvolvimento, bem como para implementá-los em parceria com a sociedade e o mercado.

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa analisa as principais condições que permitiram o desenvolvimento de programas nacionais de transferência de renda no âmbito dos sistemas de proteção social de Brasil, Argentina e África do Sul. Os dois eixos centrais de análise são as condições político-institucionais para o surgimento e desenvolvimento desses programas na agenda de políticas, bem como as articulações destes com outras políticas sociais – tais como as de assistência social, educação, saúde e geração de emprego e renda –, visando entender problemas de coordenação e articulação intersetorial nesses três países. As principais questões orientadoras do estudo foram: quais são as principais dimensões institucionais que organizam os programas de transferência de renda no Brasil, na Argentina e na

1. A pesquisa foi coordenada por Alexandre de Ávila Gomide, técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, e Renato Raul Boschi, coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED).

África do Sul; e como distintas capacidades estatais e escolhas políticas e de políticas organizaram esses arranjos?

A comparação do caso brasileiro com o sul-africano e o argentino teve como objetivo aprender, pelo contraste e pela similaridade, quais são as possíveis trajetórias dos programas de transferência de renda, cada vez mais presentes nos debates sobre desenvolvimento (Barrientos, 2013). As discussões recentes sobre esta temática cada vez mais abordam as múltiplas articulações e sinergias entre desenvolvimento econômico e social, considerando também a multidimensionalidade da pobreza e a necessária articulação intersetorial de iniciativas. Ao discutir como distintas capacidades estatais – ou sua ausência – ajudaram a moldar os arranjos de proteção social não contributiva desses países, o grande foco é o caso brasileiro.

Brasil e África do Sul fazem parte do grupo denominado BRICS – que inclui ainda Rússia, Índia e China – e destacam-se por seu crescimento econômico recente e por importantes iniciativas no desenvolvimento de políticas de combate à pobreza e à desigualdade, que foram reforçadas no contexto de redemocratização, visando combater legados históricos de desigualdades. Nas últimas décadas, esses dois países vêm desenvolvendo benefícios assistenciais não contributivos, em particular programas de transferência de renda, que ajudam a compor o leque de iniciativas governamentais que visam ao combate à pobreza e à desigualdade – com resultados distintos nos dois casos. Entretanto, as diferenças são bastante significativas quando se consideram tanto a extensão e relevância dos sistemas contributivo e não contributivo de proteção social nesses dois países quanto as perspectivas de integração entre os sistemas contributivo e não contributivo e as possíveis formas de articulação dos programas de transferência de renda com outras iniciativas de política social.

Por sua vez, Brasil e Argentina são as maiores economias da América Latina, com níveis relativamente altos de industrialização, compartilham trajetórias históricas ligadas à substituição de importações e ao intervencionismo estatal (Melo, 2005). Esses países apresentam diferentes estratégias de desenvolvimento de programas de transferência de renda. No primeiro caso, esses programas cada vez mais se articulam com a política de assistência social e há a pretensão de integração com outras políticas sociais; no segundo, a assistência social ainda tem muitas dificuldades de se afirmar como política pública, e a centralidade da regulação do mundo do trabalho – formal, sindicalizado e baseado em

negociações coletivas – como horizonte normativo da política social, ajuda a explicar as estratégias de desenvolvimento que vêm sendo adotadas.

No caso brasileiro, foi analisado o Programa Bolsa Família (PBF),² um programa de transferência de renda com condicionalidades, criado em 2003 e que atualmente abrange 13,8 milhões de famílias, tendo como critérios de elegibilidade a renda e a composição familiar. Muitos estudos já foram realizados sobre esse programa, contando inclusive com livros que sistematizam sua evolução ao longo dos últimos dez anos (Castro e Modesto, 2010; Campello e Neri, 2013). A contribuição desta análise é discutir, a partir da evolução institucional do programa, e das escolhas políticas que foram realizadas – especialmente a priorização das políticas de assistência social e combate à pobreza na agenda governamental desde o governo Lula (2003-2010) – os desenvolvimentos recentes do PBF, tanto sua maior integração com a política de assistência social quanto sua articulação no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM). Como discutido em Bichir (2011) e aprofundado neste trabalho, devido a escolhas políticas, importantes mecanismos institucionais e ferramentas de gestão, o PBF foi desenvolvendo um importante potencial como plataforma de articulação de ações intersetoriais de combate à pobreza, sendo esta entendida de maneira cada vez mais multidimensional.³ Nessa discussão sobre articulação entre programas e políticas, destacam-se as possibilidades e tensões nas relações entre a transferência de renda e a assistência social, em consonância com o trabalho de Coutinho (2013), que também utiliza a perspectiva das capacidades estatais.

No caso argentino, por sua vez, os desafios recentes do sistema de proteção social envolvem a necessidade de proteção e cobertura da população mais vulnerável, garantindo o bem-estar destas, independentemente de sua condição ocupacional, dada a forte clivagem entre programas, benefícios e políticas voltados para trabalhadores formais e informais. De acordo com Repetto e Potenza Dal Masetto (2011), desde o final da crise de 2001 tenta-se consolidar na Argentina uma nova “matriz de proteção social”, em contraposição

2. Criado em outubro de 2003, o PBF é um programa federal de transferência de renda com condicionalidades. Gerido pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o PBF compreende a transferência de benefícios monetários entre R\$ 32 e R\$ 306 para famílias que tenham renda mensal *per capita* de até R\$ 140,00, agregando três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares.

3. Alguns autores apontam essa tendência ao analisar a evolução institucional do PBF e suas perspectivas de desenvolvimento futuro. Jaccoud, Hadjab e Chaibub (2009), por exemplo, discutem as possibilidades e os desafios na integração entre benefícios e serviços assistenciais, pensando o PBF no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

àquela que se desenvolveu nos anos 1990, no contexto das diversas reformas institucionais que privatizaram a proteção social argentina. Nessa nova matriz, os autores destacam o processo de reestatização da previdência e o maior protagonismo do governo central em diversas áreas de política social, como saúde e educação. Para entender os esforços da proteção social não contributiva, foi abordado o programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), que desde 2009 sucede os programas Familias por la inclusión social e Jefas y jefes de hogar desocupados, beneficiando cerca de 3,4 milhões de pessoas. Esses programas, geridos pela Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses), ligada ao Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social (MTEySS), destinam-se a famílias com crianças menores de 18 anos (ou com pessoas com deficiência, de qualquer idade), que se encontrem desocupados ou trabalhando na economia informal.

No caso da África do Sul, optou-se pela análise do mais abrangente programa nacional de transferência de renda, a Child Support Grant (CSG),⁴ o mais antigo dentre aqueles analisados, criado em 1998. O programa não está mais associado a condicionalidades,⁵ ao contrário dos programas brasileiro e argentino, beneficiando, em 2013, mais de 11,3 milhões de crianças – representando dois terços do número total de beneficiários da assistência social. Este programa foi analisado no bojo dos esforços governamentais que vêm sendo empreendidos na África do Sul desde sua democratização, em 1994, e a promulgação de sua Constituição, em 1996, em um processo de expansão de programas e benefícios que visam atender especialmente à população mais vulnerável e reduzir os elevadíssimos índices de pobreza e desigualdade. Como apontado por Pauw e Mncube (2007), são muitos os desafios colocados pela situação de elevado e crônico desemprego da população mais pobre, evidenciando a relevância e as limitações da rede de assistência que tem sido construída pelo governo sul-africano, especialmente devido ao predomínio da perspectiva da focalização nos mais vulneráveis.

4. Este programa insere-se no pilar não contributivo do sistema de proteção social sul-africano, ao lado de outros benefícios e programas de transferência de renda voltados para públicos específicos, como Old age Grant; War Veterans Grant; Disability Grant; Care Dependency Grant; Foster Child Grant; Grant in Aid e Social Relief of Distress, todos eles sob a responsabilidade da South African Social Security Agency (Sassa).

5. Inicialmente o CSG estava associado a condicionalidades, mas a percepção da grande deficiência na cobertura e na qualidade dos serviços de educação e saúde no país levou à eliminação dessas condicionalidades, uma vez que representariam uma “punição” adicional às famílias mais vulneráveis por conta de uma deficiência que é estatal (Leibbrandt *et al.*, 2010).

O principal eixo analítico do estudo foi a consideração das capacidades estatais desenvolvidas recentemente em cada um desses países para a implementação de programas de transferência de renda, e sua coordenação com outras políticas sociais, conforme a discussão apresentada na próxima seção.

Além da revisão bibliográfica, o estudo baseou-se em pesquisa de campo realizada nos três países, a partir de roteiros semiestruturados e entrevistas com burocratas de alto escalão e especialistas em políticas sociais. Em Buenos Aires, foram realizadas dezessete entrevistas presenciais entre 13 e 17 de maio de 2013. Em Brasília, foram realizadas dezoito entrevistas entre maio e julho de 2013. Na África do Sul, foram realizadas oito entrevistas presenciais em três diferentes cidades – Cape Town, Johannesburg e Pretoria – entre 2 e 6 de setembro de 2013; adicionalmente, uma entrevista por *skype* foi realizada no dia 18 de setembro.⁶

2 CAPACIDADES ESTATAIS E NOVAS FORMAS DE DESENVOLVIMENTO

A centralidade da noção de “capacidades estatais” para a modelagem e a implementação de políticas públicas é ressaltada pelo neoinstitucionalismo histórico (Skocpol, 1985; Weir, Orloff e Skocpol, 1988; Pierson, 1995; Thelen e Steinmo, 1992). Ao contrário de perspectivas que enfatizam a captura do Estado e sua fragilidade diante de grupos de interesse ou classes sociais, o neoinstitucionalismo histórico enfatiza a “autonomia relativa” do Estado, que tem espaço próprio para atuação e desenvolvimento de suas capacidades, mesmo sendo permeável a pressões externas e internas (Souza, 2006; Arretche, 1995). De acordo com essa perspectiva, exatamente porque os Estados modernos têm autonomia e interesses próprios, além de contar com capacidade para planejar, administrar e extrair recursos da sociedade, é que puderam ser desenvolvidos os modernos programas sociais (Arretche, 1995). Esta abordagem ressalta a centralidade das burocracias estatais na formulação e na implementação de políticas. Segundo esta perspectiva, as próprias

6. Gostaria de agradecer a todos aqueles que forneceram preciosas informações para essa pesquisa. Na Argentina, agradeço especialmente aos especialistas do Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), aos técnicos do MTEySS, da Anses e do MDS. No Brasil, agradeço aos técnicos do Ipea e do MDS. Na África do Sul, agradeço especialmente a pessoas vinculadas ao Children’s Institute, Centre for Social Development in Africa (CSDA), do Studies in Poverty and Inequality Institute (SPII), National Economic and Labour Council (NEDLAC), Department of Social Development (DSD/MDS) e assessoria especial da Presidência. As interpretações aqui apresentadas são de minha responsabilidade e não representam, necessariamente, a visão institucional desses entrevistados. Sem o financiamento e o apoio do Ipea, essa pesquisa não seria possível.

capacidades estatais podem ser medidas pelo grau de burocratização e de insulamento das burocracias: quanto mais insuladas das influências da sociedade, maiores seriam suas capacidades de formulação e implementação de políticas (Arretche, 1995). Skocpol (1985, p. 17) define capacidade estatal como “a capacidade de um Estado realizar objetivos de transformação em múltiplas esferas”,⁷ argumentando que os estudos mais frutíferos sobre a capacidade do Estado são aqueles que focalizam políticas públicas. Para Pierson (1995, p. 449), as capacidades estatais referem-se aos recursos administrativos e financeiros disponíveis para moldar intervenções de políticas.

Análises empíricas mostram que as capacidades estatais variam consideravelmente em diferentes áreas de políticas. Analisando o sucesso da política agrícola e o fracasso da política industrial no contexto do *New Deal* norte-americano, Skocpol e Finegold (1982) demonstram que, por razões históricas, nos anos 1930 o estado tinha maior capacidade de intervenção na agricultura do que na indústria; assim, as capacidades estatais disponíveis previamente explicariam o sucesso da política agrícola e o fracasso da política industrial. Esses autores centram sua explicação na ideia de capacidade estatal, ressaltando que nem sempre as decisões governamentais podem ser implementadas, sendo central a organização administrativa do governo.

Por “capacidades estatais” entende-se aqui a habilidade dos Estados na formulação e implementação de suas políticas, envolvendo todo o processo de formação de agendas para o desenvolvimento, bem como as formas de construção de apoio a essas agendas entre os atores sociais, políticos e econômicos relevantes. No caso específico deste estudo, são analisadas nesses três países quais capacidades e quais limitações estatais ajudam a entender a crescente centralidade dos programas de transferência de renda na agenda dos governos, bem como os arranjos institucionais desenvolvidos para sua implementação.

Adicionalmente, são discutidos desafios relacionados à coordenação entre atores distintos para a implementação de políticas sociais que, cada vez mais, são intersetoriais.⁸

7. Tradução livre da autora, assim como todas as demais traduções apresentadas neste texto. No original: *The overall capacity of a state to realize transformative goals across multiple spheres.*

8. Como bem observado por Kerstenetzky (2012, p.260), “A necessidade de buscar ativamente a intersetorialidade das políticas sociais decorre da própria multidimensionalidade da noção de desenvolvimento e das interações esperadas entre suas partes constituintes”. Assim, a autora reconhece a intersetorialidade como um dos pilares essenciais para a construção de estados de bem-estar social efetivos.

A esse respeito, denotam-se a relevância da dimensão histórica e a variação nas capacidades estatais necessárias ou desejáveis de acordo com o momento da evolução institucional desses programas. No momento da construção e da consolidação dos programas de transferência de renda, podem-se destacar algumas dimensões de capacidade estatal, tais como: opção política pela alternativa da transferência de renda associada a distintas estratégias para angariar apoio; criação e desenvolvimento de burocracias para a área de desenvolvimento social; certa centralização decisória nas burocracias responsáveis pela gestão dos programas, como tentativa de contraponto a um passado de fraudes e clientelismo na entrega de benefícios aos mais pobres; capilaridade na rede de entrega de benefícios, por meio de sistemas e mecanismos automatizados. Entretanto, essas capacidades não são, necessariamente, as mesmas capacidades que poderão garantir a evolução desses programas diante dos novos desafios da articulação intersetorial de políticas, podendo, ao contrário, representar limitações importantes. Em síntese, o que foi considerado “capacidade institucional” em um determinado contexto político-institucional pode vir a ser obstáculo no momento seguinte, considerando-se o amadurecimento desses programas e os novos objetivos e desafios colocados para os mesmos no âmbito das agendas governamentais.

Muitos autores têm destacado as relações entre políticas sociais, incluindo os programas de transferência de renda, e novas perspectivas de crescimento e desenvolvimento. Draibe e Riesco (2011) alertam, entretanto, para a grande diversidade de abordagens dessas relações dinâmicas e recíprocas entre políticas sociais e econômicas, o que leva à defesa de alternativas de políticas muito distintas e perfis de sistemas de proteção social bastante divergentes.

Uma proposta de abordagem das relações entre desenvolvimento e política social, incorporando o conceito de capacidades estatais, é apresentada por Peter Evans (Evans, 2011). Dada a relevância do desenvolvimento humano para a sustentação de políticas orientadas ao crescimento, o autor defende a abordagem das capacidades estatais, com ênfase nos determinantes sociopolíticos do desenvolvimento, que podem ser distintos daqueles que definem o crescimento da renda. Analisando o ativismo estatal na construção de sistemas de proteção social mais abrangentes, o autor destaca a riqueza da comparação entre países emergentes, como Brasil e África do Sul, lamentando a falta de um paradigma mais abrangente e coerente para dar conta dessas transformações recentes na ação estatal.

Abordando especificamente as possibilidades de consolidação de um estado desenvolvimentista na África do Sul, Omano Edigheji (2010, p. 5) ressalta dimensões institucionais necessárias para garantir a formulação e a implementação de políticas desenvolvimentistas, uma vez que, para o autor, são as instituições que determinam a capacidade estatal. Entre os aspectos centrais na capacidade estatal, menciona: aparato administrativo, recursos, efetividade na implementação de programas e políticas, além de vontade política para construção de coalizões com sindicatos, empresários e atores da sociedade civil, entre outros atores relevantes; e uma burocracia competente, recrutada em bases meritocráticas e com perspectiva de carreira no longo prazo. Edigheji destaca ainda que são necessárias capacidades institucionais distintas para atingir objetivos distintos, tais como desenvolvimento industrial e inserção econômica global; e, ao mesmo tempo, provisão de serviços básicos. Considera que capacidades redistributivas são muito mais difíceis de serem constituídas, são muito mais complexas tanto do ponto de vista da formulação e implementação, quanto da construção de coalizões de apoio social e político. Como exemplo, menciona os progressos obtidos pela África do Sul pós 1994 na área macroeconômica, ao passo que dificuldades muito maiores têm sido enfrentadas na provisão de serviços de saúde e no combate às desigualdades historicamente enraizadas na sociedade. Outros autores são mais críticos em relação à pertinência da argumentação das “capacidades estatais” para entender particularmente o caso sul-africano, como será discutido (Ngqulunga, 2009).

A forma mais adequada de caracterização desse novo “ativismo estatal” ainda está em disputa. Podemos observar, especialmente entre os estudiosos que analisam novos padrões de políticas sociais nos países ditos “emergentes”, e em particular na América Latina, uma ampla discussão em torno de um “novo desenvolvimentismo” e novos “regimes de bem-estar social” (Draibe, 2007; Draibe e Riesco, 2011; Kerstenetzky, 2012). Analisar formas de (des)articulação entre programas de transferência de renda e políticas sociais em países como Brasil, Argentina e África do Sul pode contribuir para esse debate mais amplo.

3 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL, NA ARGENTINA E NA ÁFRICA DO SUL: CONTEXTOS DE EMERGÊNCIA, LEGADOS E DESAFIOS

Esta seção discute o contexto político-institucional de criação dos programas de transferência de renda nesses três países, considerando sua evolução institucional até os dias de hoje. O quadro 1 sintetiza as principais características atuais dos programas de transferência de renda abordados.

QUADRO 1
Características gerais dos programas

Principais características	Brasil	Argentina	África do Sul
Programas	PBF	AUH	CSG
Instituição responsável	SENARC/MDS (desenvolvimento social).	Anses/MTEySS (trabalho).	Sassa/MSD (desenvolvimento social).
Data de criação	Outubro de 2003.	Outubro de 2009.	Abril de 1998.
Critério central de elegibilidade	Renda (até R\$ 140) e composição familiar (0 a 18 anos).	Inserção no mundo do trabalho e composição familiar (0 a 18 anos). Renda como critério adicional menor que 1 salário mínimo (SM).	Renda e composição familiar (0 a 18 anos).
Cobertura em 2013	13,8 milhões de famílias.	3,5 milhões de crianças.	11,3 milhões de crianças.
Valor do benefício mensal	Grande variação de acordo com a composição familiar. Média pós-Brasil Carinhoso: R\$ 237,00.	460 pesos para crianças de 0 a 18 anos; 1.500 pesos para pessoas com deficiência.	Aproximadamente US\$ 30,00 por criança – 3.000 Rands.
Financiamento	Recursos do Tesouro (tributos diversos), orçamento da assistência social (0,5% do produto interno bruto (PIB) – 23 bilhões em 2013).	Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) – 56% contributivo e 44% recursos de impostos – 0,58% do PIB.	Recursos do Tesouro (gastos com CSG representam 1% do PIB; assistência social chega a 3,5% do PIB).
Estrutura de implementação	Governo federal define diretrizes gerais, municípios cadastram famílias e acompanham condicionalidades e programas complementares.	Governo federal define diretrizes gerais, municípios implementam (entrega dos benefícios e condicionalidades).	Governo federal define diretrizes gerais – Department of Social Development (DSD/MSD) –, Sassa gerencia a logística de pagamentos e contrata agentes pagadores locais.
Condicionalidades	Saúde e educação.	Saúde e educação.	Foram extintas por problemas com a estrutura dos serviços, dificuldades de acesso e qualidade e custos.

Elaboração da autora.

3.1 Argentina

A Argentina, assim como o Brasil e outros países da América Latina, tem passado por transformações importantes em seu sistema de proteção social nos últimos anos, de forma bastante articulada às transformações políticas e sociais pelas quais passou o país. As intervenções sociais estatais, inauguradas em inícios do século XX e reforçadas nos anos 1940, com a emergência do peronismo, podem ser historicamente compreendidas como tentativa de proteção dos trabalhadores contra os efeitos excludentes do modelo agroexportador (Repetto e Potenza Dal Masetto, 2011). Desse modo, a proteção social argentina é desenvolvida em torno da defesa dos trabalhadores formais, com ênfase na seguridade contributiva, aspectos que são muito fortes e presentes no debate público ainda hoje.

Diferentemente do caso brasileiro, a preocupação com níveis elevados de pobreza e indigência é um fenômeno relativamente recente na Argentina. Repetto e Potenza Dal Masetto (2011) destacam que o país só passou a ter problemas desse tipo no final dos anos 1980, por conta da crise hiperinflacionária de 1989/1990 – pobreza como problema público, afetando também a classe média e gerando importantes conflitos sociais. Os índices de pobreza e indigência reduziram-se com o Plan de Convertibilidad, iniciado em 1991, e voltaram a crescer com a crise de 2001/2002. Sendo assim, a preocupação com a pobreza e a vulnerabilidade, bem como seus vínculos com a informalidade laboral, cresceu com as sucessivas crises políticas e socioeconômicas na Argentina nas últimas décadas. Entre 2003-2008 e 2010, com o crescimento econômico sustentado, melhorias nas condições laborais e políticas de emprego, os índices voltam a melhorar: a redução da pobreza entre 2003 e 2009, segundo dados oficiais, foi de 73%, com ênfase na dinâmica do mercado de trabalho como fator explicativo.⁹

Esses autores identificam avanços sociais e econômicos importantes no período pós-2003, com a implementação de importantes medidas socioeconômicas por parte do governo de Nestor Kirchner. Porém, também aumenta nesse período o emprego sem registro em carteira; assim, a problemática da informalidade do trabalho – em torno de

9. Os autores apresentam dados para caracterizar o elevado crescimento econômico após a crise de 2001/2002, com média de 9% ao ano (a.a.) entre 2003 e 2008 e retração após a crise de 2008/2009. Entretanto, no caso desses e outros dados (especialmente inflação), mencionam a perda de legitimidade nas estatísticas oficiais após a intervenção política no INDEC, iniciada em 2007 (Repetto e Dal Masetto, 2011, p.10).

35% em 2009 – coloca-se como um dos principais desafios da proteção social argentina, considerando-se a relevância do elemento contributivo da proteção social.

O problema da informalidade é ainda mais grave no contexto de forte vinculação entre proteção social e mercado de trabalho. Fabio Bertranou (2010), preocupado com os vínculos entre trabalho, macroeconomia e proteção social na Argentina, considera a cobertura da seguridade no país ainda muito dependente da estrutura do mercado de trabalho. Isso porque o sistema contributivo de proteção social é predominante, a despeito do reforço crescente do sistema não contributivo, com a AUH, e as pensões não contributivas. Segundo este autor, ainda falta reforçar o sistema não contributivo, tanto em termos de capacidades institucionais quanto fiscais. Um dos maiores desafios, no caso argentino, é exatamente a articulação entre os sistemas contributivo e não contributivo de proteção às famílias, em uma perspectiva mais universalista¹⁰ da proteção social.

A centralidade do trabalho é expressa claramente nas entrevistas realizadas. Frases como “temos que superar a política social em direção à política laboral” são recorrentes, sendo a política social entendida no contexto de assistência emergencial a grupos mais vulneráveis, por meio de programas de transferências de renda como a *Asignación*. Nos informes do MTEySS (2010), depreendem-se as seguintes afirmações: “A decisão do Governo Nacional, desde 2003, foi priorizar o emprego, colocando-o no centro das políticas públicas, situando o trabalho como articulador entre a esfera econômica e a social, como fonte de dignidade das pessoas, como fator básico de cidadania”.¹¹

Entre as ações que vêm sendo desenvolvidas desde 2003, o MTEySS (2010) destaca os seguintes eixos de ação estatal: recuperação do papel do Estado na promoção do desenvolvimento; crescimento econômico orientado pela produção nacional e pelo emprego; políticas ativas de geração de renda; estímulo às negociações coletivas e ao chamado “diálogo social”, para valorização do SM; reforço de políticas de formação,

10. Essa possível perspectiva mais “universalizante” está no centro dos debates a respeito da AUH. Para posições bastante distintas a esse respeito, ver, por exemplo, Lo Vuolo (2010b); Chahbenderian e Méndez (2012); e Repetto e Dal Masetto (2011).

11. “La decisión del Gobierno Nacional desde 2003 fue jerarquizar al empleo colocándolo en el centro de las políticas públicas, situando al trabajo como articulador entre la esfera económica y la social, como fuente de dignidad de las personas, como factor básico de ciudadanía”.

qualificação e intermediação de mão de obra; reforço da proteção social para os mais vulneráveis, por meio de transferências monetárias como a AUH.

Muitas dessas iniciativas sofreram retração com a crise econômica de 2008/2009. No período recente, após 2009, autores como Repetto e Potenza Dal Masetto (2011) consideram que políticas econômicas anticíclicas, incluindo políticas fiscais, têm garantido o crescimento econômico na Argentina. Como exemplos de intervenções estatais que promoveram o crescimento econômico, mencionam programas como o Ingreso social con trabajo – Argentina trabaja – a cargo do Ministério de Desarrollo Social (MDS) e a AUH, sob a responsabilidade da Anses/MTEySS.

Do ponto de vista das instituições responsáveis pela proteção social argentina, Díaz Langou, Forteza e Potenza Dal Masetto (2010) mencionam a histórica tentativa de superação da fragmentação das intervenções sociais. Segundo essas autoras, nos anos 1990 as intervenções sociais na Argentina eram focalizadas nas populações mais vulneráveis e tinham caráter “estritamente assistencial”, resultando em fracos resultados do ponto de vista dos indicadores de pobreza, desemprego e desigualdades. Este também era um contexto de fragmentação institucional das ações – divididas entre os Ministérios da Educação, Saúde e Trabalho – e sobreposição de objetivos e beneficiários, com cobertura reduzida.

O contexto de piora dos indicadores sociais nos anos 1990 estimulou a criação de novas estruturas institucionais, como a Secretaria de Desarrollo Social (SDS), criada em 1994, tendo como objetivo fazer frente à situação de pobreza e vulnerabilidade por meio de planos sociais abrangentes. Esta iniciativa não logrou, entretanto, superar o cenário de fragmentação de programas sociais focalizados. Em 1999, o presidente Fernando de la Rúa transformou a SDS no MDS, tendo como objetivo articular as ações na área social. Como será visto, no Brasil e na África do Sul também foram criados ministérios específicos para a área de desenvolvimento social, porém em período posterior e com resultados diversos no que tange à efetividade de suas ações.

Segundo Díaz Langou, Forteza e Potenza Dal Masetto (2010, p. 18): “o Ministério [MDS] é um órgão de criação recente cujo processo de consolidação tem sido errático”. De fato, a grande maioria das entrevistas realizadas em Buenos Aires aponta para a fraqueza institucional do MDS argentino na condução dos programas sociais, ressaltando a grande

interferência política no ministério – especialmente por parte do Executivo federal –, e a “divisão seletiva” de programas de transferência condicionada de renda entre o MDS e o MTEySS – ficando aqueles mais relevantes em termos de cobertura e orçamento, como a AUH, sob a responsabilidade do MTEySS.

A estrutura institucional do MTEySS também foi reforçada após os anos 1990: diante do desemprego crescente e da informalidade, foram fortalecidas políticas de inserção laboral, capacitação e formalização. Buscou-se estimular o desenvolvimento econômico regional, com a conformação de uma Red de Servicios Públicos de Empleo, sendo iniciado um grande processo de ampliação de oficinas regionais de trabalho e emprego, que explicam a grande capilaridade do MTEySS e de sua agência encarregada da seguridade social, bem como do principal programa de transferência condicionada, a Anses.

Como reconhecem alguns autores (Repetto e Potenza Dal Masetto, 2011; Díaz Langou, Forteza e Potenza Dal Masetto, 2010) e a maioria dos acadêmicos e burocratas entrevistados, a Anses – criada em 1991, pelo Decreto nº 2741/1991 – é uma peça central no entendimento do sistema de proteção social argentino no período recente, sendo um órgão com grande peso político. Essa agência, que conta com técnicos bastante capacitados, jovens, e com grande autonomia decisória em relação ao MTEySS, ao qual está apenas formalmente subordinada, administra nacionalmente os fundos de aposentadoria e pensão, os subsídios e os benefícios para famílias, incluindo a AUH. Somente as pensões não contributivas estão a cargo do MDS. A Anses também administra o Fundo Nacional de Empleo, que financia os programas de emprego do MTEySS, tendo papel essencial no sistema de proteção social argentino.

O processo de criação do Sistema Integrado Previsional Argentino (Sipa), um sistema solidário de repartição da seguridade social, é bastante relevante para entender o sistema de proteção social argentino e suas principais formas de financiamento. Em 2008, houve um processo de reestatização dos fundos de pensão que estavam privatizados desde os anos 1990: o Estado passou a controlar os fundos acumulados nas contas de capitalização que estavam sob a responsabilidade das Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), e com esses recursos conformou o Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), sob a responsabilidade da Anses. Nesse contexto, houve também uma importante política de inclusão previdenciária, a chamada política

de inclusão jubilatoria (Lei nº 25.994), que significou uma moratória para as pessoas que estavam fora do sistema da seguridade social, por não conseguir cumprir com as contribuições, implicando uma grande inclusão de pessoas maiores de 60 anos. Segundo dados do MTEySS (2010), cerca de 2,5 milhões de pessoas foram incluídas.

Com os recursos do FGS – provenientes de contribuições dos trabalhadores ativos (56%) e também de impostos que recaem sobre todos os argentinos, como o Impuesto al Valor Agregado (IVA), com 44% – é financiado o chamado Régimen de Asignaciones Familiares. Este sistema assenta-se, desde 2009, em três pilares: um pilar contributivo voltado para os trabalhadores formais da iniciativa privada, qualquer que seja o regime de contratação; um pilar não contributivo voltado a beneficiários do Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), e para beneficiários do regime de pensões não contributivas por invalidez; e um subsistema não contributivo, conformado pela AUH.

A AUH surge em um contexto no qual já havia outras iniciativas de combate à pobreza, inclusive por meio de programas de transferência de renda condicionada, que vinham, no plano federal, se sobrepondo e sendo substituídos desde os anos 2000. Em 2009, havia três principais programas de transferência de renda voltados à população de baixa renda: Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS) – sob a responsabilidade do MDS; Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) e o Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) – estes dois últimos sob a responsabilidade do MTEySS. O primeiro programa foi o Jefas y Jefes, criado em 2001, tendo suas inscrições interrompidas abruptamente em 2002, potencializando assim os erros de inclusão e exclusão. A partir dessa base de dados de beneficiários criou-se o programa Familias (em 2005), incorporando esses erros; por sua vez, o SCyE permitia inscrições daqueles que não tinham sido beneficiários do PJJHD. No caso desses três programas, os principais problemas identificados eram: alcance limitado, pois não cobriam os setores mais vulneráveis da população; discussão em torno dos valores dos benefícios transferidos, se seriam suficientes ou não – uma vez que o PJJHD transferia cerca de 30% do valor de uma cesta básica, o Familias, 49% e o SCyE, 51% (Díaz Langou, Forteza e Potenza Dal Masetto, 2010, p.53); denúncias de clientelismo na implementação, especialmente nos casos do PJJHD e PFIS (Neffa, 2008).

Nesse contexto de críticas, surgiram seis projetos de lei apresentados ao Congresso, no início de 2008, visando instituir um benefício monetário não contributivo, que

substituísse esses programas. Esses projetos eram oriundos de distintas forças políticas: Coalición Cívica, Frente para la Victoria, Partido Socialista, Unión Cívica Radical, Proyecto Sur, Solidaridad y Igualdad, Encuentro Popular y Social e Unión Celeste y Blanco. Em linhas gerais, os projetos coincidiam em termos de definição do benefício e da necessidade de se cobrar condicionalidades, havendo divergências em torno dos critérios de elegibilidade e do perfil dos beneficiários, das fontes de financiamento e do organismo responsável pela implementação (Díaz Langou, Forteza e Potenza Dal Masetto, 2010).

Esses atores políticos foram surpreendidos, em 29 de outubro de 2009, pelo anúncio da presidenta Cristina Fernández de Kirchner, criando a AUH por meio do Decreto 1602/2009, que modificou a lei referente ao Regimén de Asignaciones Familiares para a inclusão desse pilar não contributivo. Autoras como Díaz Langou, Forteza e Potenza Dal Masetto (2010) apresentam o desenho final da AUH como resultado dos acordos de um grupo de trabalho composto pela ministra do desenvolvimento social, Alicia Kirchner; pelos ministros do trabalho, Carlos Tomada e Amado Boudou; por alguns deputados da Frente para la Victoria, além do apoio de aliados de centro-esquerda, com aval da Confederación General del Trabajo (CGT), da Central de Trabajadores de Argentina (CTA) e do partido Encuentro por la Democracia y la Equidad.¹²

Surgia assim a AUH,¹³ um benefício destinado aos filhos¹⁴ menores de 18 anos, de pessoas desocupadas, ou que trabalham no mercado informal e ganham menos de um SM mensal, além de *monotributistas sociales* (contribuição tributária simplificada para trabalhadores em situação de vulnerabilidade, para que possam ser regularizados) e empregados domésticos que recebam menos de um SM. O benefício também se destina

12. A oposição ao programa foi liderada por Coalición Cívica, Unión Cívica Radical e o partido Proyecto Sur. Principais pontos de desacordo: forma da tomada de decisão (via decreto e não lei, considerada uma decisão unilateral e inesperada do governo), definição do universo de beneficiários (crítica dos mecanismos de focalização e dos possíveis espaços para clientelismo) e da fonte de financiamento (fundos da Anses – possíveis desequilíbrios ao financiamento do sistema previdenciário e riscos para a sustentabilidade fiscal do programa).

13. Diversas normativas conferem suporte institucional à AUH: Resolución 393/2009 da Anses; Resolución nº 137/2009 de la Gerencia de Diseño de Normas y Procedimientos de Anses; Resolución nº 132/2010 de Anses; Ley nº 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (especialmente Artigo 3); Decreto nº 1245/1996; Decreto nº 368/2004; Decreto nº 897/2007.

14. A AUH beneficia famílias com até cinco filhos, priorizando crianças com deficiência e as crianças menores, nessa ordem. Famílias com um número maior de filhos são cobertas pelas pensões não contributivas, a cargo do MDS.

a famílias com pessoas com algum tipo de deficiência, e nesse caso não há limite de idade – e o valor atualmente transferido é maior, 1.500 pesos por família por mês, contra 460 pesos mensais para famílias do primeiro perfil.

O tipo de inserção no mercado de trabalho é um eixo central de elegibilidade para o programa,¹⁵ uma peculiaridade no contexto latino-americano, que tende a privilegiar a dimensão da insuficiência da renda (Cecchini, 2013). A renda entra como um critério subsidiário de elegibilidade, sendo que a AUH baseia-se em um corte de renda relativamente “inclusivo” (um SM) – em contraste com o PBF, centrado na dimensão da insuficiência de renda (linhas de pobreza e extrema pobreza consideradas bastante baixas, R\$ 140 e R\$70 reais, respectivamente¹⁶). Para manter o benefício, os beneficiários da AUH devem seguir condicionalidades de saúde e educação,¹⁷ cujo cumprimento é verificado anualmente por meio da Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación. Ademais, os beneficiários recebem mensalmente o equivalente a 80% do valor do benefício, sendo os 20% restantes acumulados em uma poupança e transferidos anualmente após a verificação das condicionalidades – configurando, nos termos de Lo Vuolo (2009), uma perspectiva punitiva e sancionadora. Entretanto, outros analistas concordam que essas condicionalidades são “brandas”, não são rigorosamente fiscalizadas, assim como não o foram durante muito tempo no caso do PBF (Cecchini, 2013).

Nos documentos oficiais e nas falas de muitos dos entrevistados – especialmente aqueles ligados ao MTEySS – a AUH surge para expandir aos trabalhadores informais direitos que os trabalhadores formais já tinham e que estavam consolidados no Regimen de Asignaciones Familiares, instituído pela Lei nº 24.714 e voltado para trabalhadores formais. Díaz Langou, Forteza e Potenza Dal Masetto (2010, p. 55) também mencionam esse discurso oficial de *direito* ao benefício. Contudo, há ainda muitos obstáculos para efetivação de um sistema integrado de proteção social para trabalhadores formais e informais, via Régimen de Asignaciones Familiares e AUH, como destacam autores como Chahbenderian e Méndez (2012).

15. Inclusive, a chave única para a identificação dos beneficiários é o Código Único de Identificación laboral (Cuil).

16. Esses critérios de renda foram reajustados em 10% após a consolidação da pesquisa que deu origem a este texto; assim, desde junho de 2014 o valor que define a linha de extrema pobreza passou de R\$ 70 para R\$ 77.

17. Crianças de até os 4 anos devem fazer os controles de saúde e vacinação – preferencialmente por via do programa Plan Nacer; na área de educação, crianças e jovens entre 5 e 18 anos devem ter frequência escolar obrigatória em estabelecimentos públicos de ensino.

No processo de integração dos vários programas de transferência, os beneficiários do Programa Familias por la Inclusión Social, a cargo do MDS, e do Programa Jefes de Hogar, do MTEySS, foram incorporados ao AUH. Nas entrevistas realizadas, percebe-se que houve uma análise do perfil dos beneficiários dos programas anteriores: os menos vulneráveis, considerados mais “empregáveis” – geralmente homens – foram para o programa de transferência com qualificação profissional denominado Seguro de Capacitación y Empleo,¹⁸ a cargo do MTEySS; aqueles com perfil mais vulnerável e de inserção mais complexa no mercado de trabalho – mulheres com filhos – migraram para a AUH.

Atualmente, segundo dados da Anses, a AUH cobre mais de 3,5 milhões de crianças e adolescentes. Muitos autores destacam a grande centralização das decisões sobre a AUH na Anses,¹⁹ de modo diretamente articulado com as diretrizes estipuladas pela presidenta. As principais diretrizes para a gestão da AUH são fortemente centralizadas no governo central, como atestam Díaz Langou, Forteza e Potenza Dal Masetto (2010, p. 63): “A partir da assinatura dos convênios, o papel das províncias é passivo na implementação da AUH. Isto porque a transferência dos benefícios é realizada diretamente da Anses para os beneficiários. (...) Da mesma forma, o papel dos municípios também é passivo na implementação da Asignación”.²⁰ Como se poderá verificar, também no caso brasileiro as decisões sobre o desenho do PBF são bastante centralizadas. Em ambos os casos, a centralização decisória é apontada como uma das causas da rápida expansão da cobertura dos programas, bem como da redução das fraudes.

Em outubro de 2012, foi alterada a forma de cálculo da renda para definição da elegibilidade das famílias (Decreto nº 1.667/2012), que passou a considerar a renda familiar, e não mais o benefício graduado a partir da renda dos pais. No discurso da

18. Esse programa, criado em 2006 tentando articular iniciativas assistenciais criadas no contexto da crise de 2001, associa a transferência de um benefício mensal – 225 pesos nos primeiros 18 meses e 200 pesos até completar um limite de 24 meses – a pessoas desocupadas, desde que terminem seus estudos e participem de programas de capacitação profissional.

19. No processo de criação da AUH foram criados convênios de cooperação mútua entre a Anses e as províncias estabelecendo um duplo compromisso para as províncias: desarticular ou extinguir programas que fossem incompatíveis com a AUH e se comprometer a enviar suas bases de dados para a Anses. Esse processo difere do processo brasileiro, pois nos termos de adesão ao PBF não era expressamente prevista a desarticulação de programas incompatíveis.

20. “A partir de la firma de los convenios, el rol de las Provincias es pasivo en la implementación de la AUH. Esto se debe a que la transferencia de las prestaciones se realiza directamente desde ANSES a los beneficiarios. (...) De la misma forma, el rol de los Municipios también es pasivo durante la implementación de la Asignación”.

Anses, essa modificação ampliou o acesso ao benefício e à justiça social. Na leitura mais crítica de Chahbenderian e Méndez (2012), essas alterações foram realizadas devido ao reconhecimento do impacto negativo do processo inflacionário argentino sobre o valor do benefício, e visando frear a tendência decrescente de cobertura e benefício, diante de muita pressão popular. Essas autoras mencionam ainda o problema da grande diferenciação na elegibilidade para benefícios de acordo com a situação laboral, ainda que a renda familiar seja similar, gerando graves problemas de equidade.

Em síntese, podemos dizer que a AUH coloca-se como uma alternativa de maior fôlego e possibilidade de persistência entre os programas de transferência de renda na Argentina, uma vez que foi incorporada como o pilar não contributivo do Regimen de Asignaciones Familiares. Entretanto, a grande centralidade do mundo do trabalho – formal – na Argentina acaba por relegar para segundo plano a relevância de esquemas de proteção para os mais vulneráveis que passem por políticas públicas de assistência social – já que o horizonte normativo com o qual muitos gestores operam é o do pleno emprego, e não a consideração de situações mais persistentes de informalidade ou mesmo “inempregabilidade”. Adicionalmente, pensando na continuidade da AUH, coloca-se a questão da sustentabilidade fiscal do programa, que depende de recursos do FGS e da situação superavitária da Anses – tensão entre a relevância da base de contribuição dos trabalhadores formais e o contexto de novo crescimento da informalidade na Argentina, beirando os 35%. Nos termos mais críticos de Lo Vuolo (2009), a AUH não representa uma mudança de paradigma em relação aos programas de transferência de renda condicionada que foram sendo implementados e substituídos na Argentina, sendo um elemento adicional no processo de reestruturação e retratação das tradicionais instituições de proteção social do país iniciado nos anos 1990. Dessa maneira, contribuiria para o “caráter híbrido” do sistema de proteção social argentino, conservador e de “universalismo fragmentário”, combinando exclusão dos setores informais da população com expansão de programas assistenciais.

3.2 Brasil

No Brasil, as políticas sociais passaram de um padrão de proteção social vinculado ao mundo do trabalho – configurando um sistema “corporativo” de proteção, nos termos de Esping-Andersen (1991), e caracterizado como “cidadania regulada” por Santos (1979) –, a um padrão de políticas sociais de caráter regressivo no período autoritário (Draibe, 1993; Almeida, 1995), até sua expansão no sentido da universalização após a redemocratização

do país, com as reformas das políticas sociais. Nesse processo histórico, há semelhanças importantes com o caso argentino e mesmo com outros países da América Latina: Soares e Sátyro (2009) destacam o caráter contributivo e excludente desses sistemas de proteção, voltados àqueles envolvidos em relações de assalariamento formal.

No âmbito das reformas de políticas sociais ocorridas em meados da década de 1990 surgem os primeiros programas de transferência condicionada de renda no Brasil, no nível municipal. Constituíam-se, então, de programas de garantia de renda mínima ou do tipo “bolsa escola”, sendo rapidamente difundidos do nível municipal para os estados e depois para o nível federal. Em 2001, quando surge o primeiro programa nacional de transferência de renda, havia sete estados e mais de duzentos municípios com intervenções do tipo bolsa-escola (Villatoro, 2010).

No governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), esses programas municipais foram ganhando visibilidade cada vez maior no debate público. Logo após a iniciativa de cofinanciamento federal dos programas locais, surge o primeiro programa federal de transferência de renda associado à educação, o Programa Bolsa Escola, em 2001. No Bolsa Escola, o foco recaía nos indivíduos, seu escopo era reduzido – em dezembro de 2002, o programa beneficiava 5,1 milhões de famílias (Ipea, 2007) – e havia problemas de coordenação entre as várias iniciativas de transferência de renda a cargo de diferentes ministérios. A despeito da criação de alguns mecanismos de financiamento que posteriormente seriam muito relevantes para a política de combate à pobreza – como a criação do Fundo de Combate à Pobreza, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 31, de dezembro de 2000 –,²¹ a política de assistência social, especialmente por meio da consolidação do Sistema Único da Assistência Social (Suas), só entra de fato na agenda de políticas do governo federal no primeiro governo Lula (2003-2006).

O governo Lula, por sua vez, elevou os programas de transferência de renda a um novo patamar, articulando os diversos programas federais existentes em um único programa guarda-chuva, o PBF, em 2003. Este programa passou por um importante – e tortuoso – processo de legitimação e credibilidade junto à opinião pública, mesmo

21. Esse fundo foi criado no âmbito da Comissão Especial criada para analisar o tema no Congresso. Antônio Carlos Magalhães apresentou a proposta final que resultou na emenda; desse modo, o Partido Frente Liberal (PFL) – atual Democratas (DEM) ficou com a maior parte dos dividendos políticos do trabalho da Comissão. Até 2002, a fonte de recursos para alimentação desse fundo vinha da CPMF – 0,08% da alíquota de 0,38%.

entre especialistas, e acabou ofuscando o programa-vitrine do primeiro governo Lula, o Fome Zero.²² Em sua fase inicial, os objetivos do PBF centravam-se na garantia de boa cobertura e focalização, evitando acusações de utilização política em um contexto de legitimação do programa na opinião pública e entre os especialistas.

De forma geral, esses objetivos foram cumpridos. Muitas análises passaram a apontar a contribuição do PBF para a queda recente da pobreza e da desigualdade (Medeiros, Brito e Soares, 2007; Neri, 2007; Soares *et al.*, 2006), bem como para o aumento nos níveis de consumo das famílias mais pobres, e mesmo para ressaltar a relevância da mulher no contexto das decisões familiares (Cedeplar, 2007). As análises destacam ainda a boa focalização do programa, que efetivamente atinge as famílias mais pobres, apesar de ainda haver espaço para expansão do programa, já que nem todo público-alvo é atingido (Soares, Ribas e Osório, 2007; Hall, 2008). Estudos mais recentes mostram ainda efeitos positivos do PBF na queda do índice de Gini; ausência do chamado “efeito preguiça” – desincentivo à participação no mercado de trabalho – e de estímulo à fecundidade; efeitos sobre a permanência e progressão escolar; redução da mortalidade infantil, aumento da taxa de vacinação e do pré-natal (Paiva, Falcão e Bartholo, 2013a).

Tendo como critério de elegibilidade a insuficiência de renda e não a inserção no mundo do trabalho, o PBF diferencia-se da AUH ao direcionar benefícios também para indivíduos produtivos – em uma perspectiva de complementação, e não substituição de renda, o que justificaria o valor relativamente baixo do benefício médio transferido. Segundo Paiva, Falcão e Bartholo (2013a), este aspecto representa uma inovação em relação ao sistema brasileiro de proteção social, centrado em benefícios contributivos e não contributivos para aqueles que perderam sua capacidade produtiva.

A partir de experiências pioneiras e pontuais, os programas de transferência de renda foram ganhando maior protagonismo na agenda social do governo, sendo considerados por alguns autores como o “carro-chefe” da rede de proteção social brasileira (Silva, Yasbek e Di Giovanni, 2007) – não sem certo exagero, dada a relevância de outras políticas sociais, como a previdência, tanto em termos orçamentários como de cobertura. O PBF cada vez mais se consolida na agenda brasileira de políticas públicas, dados os custos políticos e eleitorais da sua extinção – o que não significa que alterações de rumo e de

22. Centrado na perspectiva da garantia da segurança alimentar, esse programa combinava políticas assistenciais com outras ações, incluindo transferência de renda.

perfil do programa não possam ocorrer ao sabor das preferências políticas, o que vem sendo evidenciado nos debates eleitorais de 2014. Esse ponto é particularmente lembrado por alguns analistas que lamentam a “subinstitucionalização” do PBF, que não é um direito constitucional como o Benefício de Prestação continuada (BPC) (Kerstenetzky, 2013). Outros analistas destacam, por sua vez, as vantagens adaptativas de certa “margem de manobra” para o PBF não garantido como direito constitucional (Barrientos, 2013), mantendo certos traços “híbridos”, como caracterizado por Soares e Sátyro (2009).

É importante acentuar a crescente normatização do programa: além da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que criou o PBF, há diversas outras leis, decretos, medidas provisórias, portarias, instruções normativas e instruções operacionais relacionadas ao programa.²³ Essa intensa normatização federal contribui para a crescente institucionalização do programa, apesar de colocar desafios do ponto de vista das capacidades institucionais municipais para absorver essas instruções. Com um orçamento de 23 bilhões de reais em 2013.²⁴ O PBF hoje é o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo, beneficiando, em 2013, mais de 13 milhões de famílias.

A implementação do PBF está a cargo da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), do MDS. Ainda que seja uma instituição relativamente recente – criada em janeiro de 2004, a partir da fusão do Ministério da Segurança Alimentar com o Ministério da Assistência Social –, o MDS é um ministério bastante consolidado e importante na implementação de políticas de desenvolvimento social, tendo uma centralidade política bastante distinta de sua contraparte na Argentina. A SENARC é responsável pelas principais normatizações e regulações do programa, além das relações intersetoriais com os ministérios da Saúde e da Educação para o gerenciamento das condicionalidades. Enquanto todo o processo decisório do programa está bastante centralizado no nível federal (Bichir, 2011), os municípios são as instâncias responsáveis pela localização

23. Entre 2001 e 2011, foram publicados onze decretos, quatro leis, duas medidas provisórias, 38 portarias, uma instrução normativa e cinquenta instruções operacionais referentes ao PBF, incluindo regulamentações do próprio programa e seus programas correlatos, definição de formas de repasse de recursos para estados e municípios, formas de cadastramento e acompanhamento dos beneficiários, entre outros objetos (Bichir, 2011).

24. O PBF está vinculado ao financiamento interno e público da assistência social, garantido pela Constituição Federal. Inicialmente o programa era financiado pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), cuja principal fonte tributária era a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). Com a extinção da CPMF em dezembro de 2007, a execução do programa foi assumida pelo Tesouro Nacional. Em seguida, dado o contingenciamento do orçamento federal, o PBF tornou-se despesa obrigatória na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Loas) (De Lorenzo, 2013).

e cadastramento das famílias com perfil de elegibilidade. Isto é feito, em geral, nos equipamentos públicos da assistência social, os Centros de Referência da Assistência Social (Cras), utilizando o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).²⁵ Também no nível municipal se realiza o acompanhamento das famílias e gerenciamento das condicionalidades de saúde, educação e assistência social, demandando grandes esforços e capacidades de coordenação intersetorial (Paiva, Falcão e Bartholo, 2013a). Os estados devem apoiar as ações desenvolvidas pelos municípios e auxiliar com capacitações e diagnósticos, mas este papel tem sido reconhecidamente fraco, com importantes exceções, e vem sendo estimulado pelo governo federal nos últimos anos (Bichir, 2011).

É interessante pensar nos elementos de capacidade estatal que ajudam a entender o rápido processo de expansão do PBF no Brasil, tanto em termos de cobertura e focalização no público-alvo, quanto de peso orçamentário e relevância na agenda de políticas sociais brasileiras. O PBF, cujo gasto representa hoje cerca de 0,5% do PIB, conquistou ao longo dos anos uma importante institucionalidade, garantida por mecanismos como o CadÚnico e o Índice de Gestão Descentralizada (IGD),²⁶ conforme analisado em Bichir (2011). O CadÚnico, desenvolvido em “relação simbiótica” com o PBF, além de conferir importante “musculatura institucional” para o programa – permitindo a boa focalização do mesmo e também a identificação de múltiplas dimensões de vulnerabilidade das famílias, para além da renda –, serve como registro administrativo para uma variada gama de políticas sociais (Paiva, Falcão e Bartholo, 2013).

Ao discutir os aspectos do programa que tem sido objeto de crescente cooperação internacional,²⁷ De Lorenzo (2013) elenca algumas dimensões indicativas da capacidade do Estado brasileiro na consolidação desse programa: desenvolvimento de marcos legais e segurança jurídica; garantia de sustentabilidade financeira; arranjo organizacional e administrativo no território, especialmente capilaridade e utilização da

25. O CadÚnico foi criado em julho de 2001 visando unificar o cadastro de diversos programas sociais. Este importante instrumento foi bastante aperfeiçoado ao longo dos últimos anos, contribuindo para a superação de problemas tradicionais de desarticulação de registros e para reduzir enormemente o espaço para discricionariedade e influência política no cadastramento de potenciais beneficiários (Bichir, 2011). Além do PBF, diversos programas federais e municipais utilizam o Cadastro.

26. O IGD-M é o instrumento que garante recursos adicionais para a gestão municipal, sendo as transferências federais condicionadas à qualidade do cadastramento, ao acompanhamento das condicionalidades e, mais recentemente, à implementação do Suas. Há ainda sua contraparte estadual, o IGD-E.

27. Especialmente com outros países em desenvolvimento, como a África do Sul, mas não só.

rede pública de equipamentos da assistência social, em todos os municípios brasileiros; intersectorialidade (garantida no plano horizontal por conta do acompanhamento e gestão de condicionalidades); logística de pagamento dos beneficiários (por meio magnético, utilizando bancos e/ou correspondentes bancários presentes em todos os municípios brasileiros); condições políticas para obtenção de apoio. Cabe mencionar ainda o consolidado sistema de monitoramento e avaliação do programa – contando tanto com a estrutura de estudos da própria Senarc quanto com uma secretaria voltada especialmente para a avaliação e monitoramento dos programas do MDS, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) – e o processo constante de fiscalização do PBF pelos órgãos de controle federais, particularmente a Controladoria-Geral da União (CGU).

No bojo desse processo de institucionalização crescente, os objetivos do governo federal para o PBF foram ampliados. Conforme reconhecido por vários entrevistados e mesmo por alguns analistas (Cecchini, 2013; Barrientos, 2013), o governo federal pretende utilizar cada vez mais o PBF como eixo articulador da política de desenvolvimento social, especialmente por meio da consolidação da utilização do Cadastro Único, que serve como uma “plataforma” para integração de políticas e ações para a população de mais baixa renda. Este objetivo implica a consideração de que o combate à pobreza e à desigualdade se faz não somente por meio da transferência de renda, mas também por meio da integração do PBF com as ações, serviços e diretrizes do Suas (Jaccoud, Hadjab e Chaibub, 2009), além da articulação das ações de desenvolvimento social com políticas sociais mais “tradicionais”, como saúde, educação, geração de emprego e renda. Nos termos de Colin, Pereira e Gonelli (2013), a crescente articulação entre o PBF, o CadÚnico e o Suas tem contribuído para consolidar um novo modelo brasileiro de proteção social.

Não é possível analisar o processo de institucionalização do PBF sem considerar o processo concomitante – e muitas vezes entrecruzado, com disputas e tensões – de consolidação e “implementação efetiva” do Suas, conforme cada vez mais reconhecido, inclusive por autores vinculados à burocracia federal do programa (Colin, Pereira e Gonelli, 2013; Paiva, Falcão e Bartholo, 2013b). E não somente devido à expansão da rede de equipamentos públicos da assistência social, essenciais à capilaridade do cadastramento de potenciais beneficiários para o PBF, mas também para a consideração da vulnerabilidade das famílias para além da renda; para a discussão de uma perspectiva integral de atendimento; e também para a efetividade da chamada “busca ativa”, que

permite ao Estado encontrar as famílias mais vulneráveis e direcioná-las às diversas políticas sociais. Neste sentido, a assistência social e o CadÚnico funcionam, muitas vezes, como as portas de entrada para a política de desenvolvimento social assentada na transferência de renda. São esses elementos que diferenciam o caso brasileiro dos demais casos analisados em termos de capacidades institucionais para a implementação de programas de transferência de renda de modo articulado com outras políticas sociais.

3.3 África do Sul

Na África do Sul, os níveis elevados e persistentes de pobreza e desigualdade foram agravados pela institucionalização da segregação racial, a partir de 1948. Neste regime, distintos grupos raciais foram instituídos e segregados, tendo acesso a direitos sociais, civis e políticos muito distintos: brancos, *coloured* – mestiços de todos os tipos, assim como indivíduos não classificados nos demais grupos –, indianos e negros.²⁸ O processo de democratização do país, com a ascensão do Congresso Nacional Africano (CNA) ao poder, em 1994, trouxe grandes expectativas em relação à construção de um país mais justo, com a desinstitucionalização do regime segregacionista e o início do enfrentamento de dívidas sociais históricas. Contudo, conforme estudos sobre pobreza e desigualdade entre grupos raciais – e de acordo com o que foi muito ressaltado na fala dos entrevistados –, há importantes elementos de legado que ajudam a entender a persistência das desigualdades na África do Sul, ainda que haja avanços no combate à pobreza (Leibbrandt *et al.*, 2010).

A consideração de legados que contribuem para a persistência de desigualdades não implica ignorar a dimensão da política, das escolhas que são feitas, e das agendas de políticas que são privilegiadas em detrimento de outras. Pelo contrário, diferentes alternativas de reforma de políticas sociais e macroeconômicas estavam à disposição do CNA no período pós-1994. Ainda que fosse significativo o constrangimento colocado por dimensões históricas, autores como Ngqulunga (2009) mostram como decisões políticas que culminaram em resultados sociais pífios estiveram relacionadas com o balanço de poder relativo de diferentes grupos sociais e políticos em disputa.

Peter Evans (2011) ressalta os efeitos do legado de destituições para entender as possibilidades e limitações na construção de um estado desenvolvimentista na África

28. Leibbrandt *et al.* (2010, p. 12) esclarecem: "In South Africa, 'Black' refers to all groups that were classified as 'non-White' under Apartheid classifications. Black can be further broken down into the groups African, Coloured and Asian/Indian."

do Sul. Como um dos elementos mais perniciosos desse legado, ressalta o sistema de segregação no acesso à terra – o regime dos “bantustões” (*homelands*), que garantiu vasto acesso à terra para a minoria branca e relegou os demais grupos raciais a parcelas residuais. Autores como Leibbrant *et al.* (2010, p. 10) destacam os efeitos do *apartheid* sobre a demografia da pobreza e da desigualdade na África do Sul: “o próprio termo ‘apartheid’ indica a importância da geografia e de políticas baseadas em critérios raciais. Embora as políticas formais de separação espacial por raça estejam superadas, um legado persistente permanece no marcador rural-urbano da desigualdade e da pobreza”.²⁹

Para fazer frente a essa situação, Evans (2011) aponta a necessidade de investimentos expressivos em bem-estar, com a expansão de políticas sociais universais, como educação e saúde. A África do Sul pós-*apartheid* tem conseguido avançar no alívio à pobreza, especialmente por conta do vasto sistema de benefícios sociais que foi sendo consolidado, com importante contribuição da CSG. Entretanto, do ponto de vista da redução dos níveis historicamente elevados de desigualdade, e no que tange à qualidade dos serviços e das políticas sociais de educação e saúde, os desafios ainda são imensos.

No contexto da transição democrática, foi desenvolvido o ambicioso Programa de Reconstrução e Desenvolvimento – Reconstruction and Development Programme (RDP) –, um amplo plano de intervenções socioeconômicas resultante de negociações entre o CNA e parceiros como o Congresso de Sindicatos Sul-Africanos – Congress of South African Trade Unions (Cosatu); o Partido Comunista Sul-Africano – South African Communist Party (SACP); e organizações diversas da sociedade civil. Tal plano, voltado para o alívio à pobreza e para a promoção de serviços sociais básicos, sustentava-se na articulação entre crescimento econômico e desenvolvimento social, visando garantir os pilares de sustentabilidade financeira e igualdade necessários ao horizonte pretendido de transformação estrutural. O RDP combinava medidas de estímulo econômico, como a contenção do gasto fiscal, redução da dívida pública e liberalização comercial, com provisão de serviços e projetos de infraestrutura. Não foram poucos os obstáculos enfrentados na implementação desse plano. No contexto de democratização de uma sociedade cindida pelo *apartheid*, eram muitas as tensões entre a necessidade de rápidas transformações

29. “The very name “Apartheid” indicates the importance of race-based geography and race-based policy. While formal policies of spatial separation by race are long gone, a lingering legacy remains in the rural-urban marker of inequality and poverty.”

sociais, e os compromissos com processos participativos, visando definir os rumos das reformas de políticas sociais.

A despeito das grandes expectativas de transformação social, indicadores como o índice de Gini, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e outros, relativos à incidência da pobreza, mostram uma deterioração das condições sociais no contexto pós-democracia (Ngqulunga, 2009). Analisando dados de *surveys* nacionais realizados em 1993, 2000 e 2008, Leibbrandt *et al.* (2010) mostram que, a despeito de um ligeiro declínio nos dados agregados sobre a pobreza, os indicadores de desigualdade de renda permaneceram extremamente altos, tanto no nível agregado quanto entre os principais grupos raciais do país. Se, por um lado, a desigualdade *entre* grupos raciais foi reduzida devido a políticas ativas de ação afirmativa, a desigualdade *intra* grupos raciais cresceu de tal maneira que “compensou” os eventuais ganhos na redução da desigualdade de renda. Entre as causas desses elevados níveis de desigualdade, podem ser mencionadas as altas taxas de desemprego, a baixa cobertura do seguro-desemprego, a inexistência de um seguro social público e abrangente e a concentração fundiária. Relações estruturais entre pobreza e mercado de trabalho são apontadas por diferentes fontes (ILO, 2011; Leibbrandt *et al.*, 2010), sendo destacadas as tensões e complementaridades entre a proteção de benefícios assistenciais e a capacidade dos mercados de trabalho de absorver os mais vulneráveis.

Tentando explicar o fracasso da implementação de políticas pró-pobres após a transição democrática, Ngqulunga (2009) critica explicações baseadas em fraqueza institucional e debilidade de capacidades financeiras. O autor é categórico: “a incapacidade estatal não é a razão para a falta de políticas pró-pobres na África do Sul” (*op cit.*, p. 5).³⁰ O autor menciona três fatores inter-relacionados para explicar o fracasso de políticas pró-pobres: fraca organização das organizações civis representando os mais pobres; falta de acesso e voz dos mais pobres no CNA; exclusão dos mais pobres das redes estatais responsáveis pelo *policy making*. Essa dificuldade de percepção das demandas e necessidades dos grupos menos favorecidos é reconhecida ainda hoje pelos estudiosos e por alguns dos

30. Como um dos indicadores de “capacidade estatal”, o autor menciona o elevado desenvolvimento econômico do país, especialmente em seu contexto regional, bem como a centralização decisória no governo federal, associada à grande capilaridade de instituições burocráticas – uma das “externalidades” do *apartheid*. Adicionalmente, menciona características do federalismo sul-africano, altamente centralizado no governo nacional, especialmente no que se refere ao poder decisório e legislativo.

entrevistados.³¹ Entretanto, essa dificuldade de organização e vocalização de demandas por parte dos mais pobres não é uma especificidade do caso sul-africano.

O governo democrático foi mais bem-sucedido do ponto de vista das políticas compensatórias, voltadas para os grupos mais vulneráveis, do que do ponto de vista das políticas sociais como saúde e educação. Houve um importante crescimento dos gastos com bem-estar e assistência social no período pós-*apartheid*: dois terços da renda dos mais pobres vêm de benefícios assistenciais, especialmente da CSG (Leibbrandt *et al.*, 2010, p. 10). Essas transformações na área de assistência social e transferência de renda surgem da reforma de intervenções que já existiam anteriormente.³²

Desde a Constituição de 1996, a proteção social na África do Sul está organizada em três pilares: *i*) o sistema não contributivo, que inclui transferências monetárias para grupos vulneráveis (*social grants*); políticas sociais que vêm crescendo em abrangência nos últimos anos (saúde gratuita para grupos vulneráveis – como gestantes, pessoas com deficiência, pensionistas e indigentes –, educação básica, habitação subsidiada para os mais pobres); e cobertura de serviços básicos (água, eletricidade e saneamento); *ii*) um restrito sistema de seguro social, restringindo-se ao seguro desemprego e a fundos de compensação, com baixa cobertura – dada a exigência de contribuições prévias dos trabalhadores formais – e também curta duração; *iii*) pilar privado, formado por seguros privados voluntários: pensões, benefícios de curto prazo e planos de saúde. Ressalta-se a ausência de um sistema público, nacional e obrigatório, de aposentadoria e pensões, além de problemas na qualidade dos serviços básicos ofertados. Woolard e Leibbrandt (2010) reconhecem que a dimensão redistributiva, isto é, os benefícios não contributivos da assistência social – em particular as transferências de renda (*social grants*) –, é muito mais importante do que a dimensão do seguro social na África do Sul. O seguro social é bastante restrito e está associado à proteção de trabalhadores contra os riscos de perda de trabalho e renda, assentando-se em benefícios contributivos como o Unemployment Insurance Fund (UIF) – com complexos critérios de elegibilidade e curtíssima duração –,

31. A fala de uma das entrevistadas sintetiza bem essa percepção: “*people on the ground is too small for the government to see them*”.

32. Alguns benefícios sociais na África do Sul têm histórico longínquo, remetendo à proteção social para os brancos, posteriormente expandidos para outros grupos populacionais. Este é o caso da State Old Age Pension, iniciada em 1928 e existente ainda hoje. A Social Assistance Act, de 1992, foi essencial na eliminação das provisões da assistência social baseadas em discriminação racial e sua expansão para os demais grupos.

além dos Compensation Funds e Road Accident Fund (RAF). As políticas redistributivas, por sua vez, estão focadas naqueles em situação de vulnerabilidade, procurando aliviar a pobreza por meio de benefícios não contributivos financiados por meio de taxaço (Leibbrandt *et al.*, 2010, p. 47).

Para entender o contexto de emergência da CSG, é necessário remontar à Lund Committee for Child and Family Support, criada em 1995, logo após a transição democrática, para discutir os benefícios voltados às crianças e às famílias, sendo coordenada pela pesquisadora Francis Lund. A partir da análise crítica dos programas existentes no período do *apartheid*, a comissão recomendou a introdução de um novo programa de transferência monetária destinado às crianças pobres – a CSG, em substituição a benefícios mais amplos destinados a mães e crianças, State Maintenance Grant (SMG). Francis Lund (2008) reconhece que o caminho escolhido pela comissão foi o da reforma rápida, e não um lento processo participativo dentro e fora do Parlamento. Após longas discussões com acadêmicos e burocratas nacionais e internacionais, tinha-se pensado em um benefício universal para todas as crianças até certa idade. Contudo, constrangimentos fiscais e resistências a um benefício universal levaram à criação de uma transferência monetária baseada em verificação de recursos (*means-tested*), sendo chamada de bolsa (*grant*) e não benefício (*benefit*). Lund (2008) considera que as recomendações desta comissão foram bem vistas por sua lógica e por seu potencial redistributivo; por outro lado, foram condenadas pela redistribuição entre os próprios pobres e pela retirada do suporte estatal a mulheres pobres, com a extinção da SMG. As bolsas propostas eram vistas por alguns como um sinal do compromisso do governo com o gasto público, e por outros como uma traição às políticas redistributivas mais ambiciosas, contidas nas promessas políticas do RDP.

Ao longo do tempo foram consolidados importantes avanços institucionais e aprimoramentos na CSG: essa transferência foi iniciada em abril de 1998, destinada a crianças de até 7 anos e baseada em rigorosos testes para verificação da renda domiciliar, sendo necessária ampla documentação e demonstração de esforços para obter recursos por outros meios – em uma lógica muito próxima das políticas “pauperistas”, que distinguem entre “pobre merecedor” e “não merecedor” (Kerstenetzky, 2013). A percepção da exclusão gerada por esses requisitos levou a mudanças já em 1999, com solicitação de documentação menos complexa/onerosa e verificação de recursos baseada na renda do cuidador primário da criança, e não mais na renda domiciliar (Leibbrandt *et al.*, 2010).

Desde sua implementação, a cobertura e o valor transferido foram aprimorados, sendo que, desde outubro de 2013, crianças de até 18 anos podem receber a CSG. Adicionalmente, as condicionalidades inicialmente previstas foram sendo progressivamente eliminadas, diante da percepção de falhas estatais na provisão de serviços e políticas.

A CSG está sob a responsabilidade da Sassa, vinculada ao Ministry of Social Development (MDS). A criação da Sassa, em 2005, representou avanço no sentido de centralizar a administração de benefícios monetários que antes estavam dispersos por vários órgãos regionais, causando problemas de sobreposição e fraudes (ILO, 2011). Em princípio, o DSD é o órgão responsável por todo o desenho das políticas de desenvolvimento social, incluindo as definições gerais sobre benefícios como a CSG, sendo a Sassa apenas uma agência implementadora dos benefícios. Contudo, como observado no trabalho de campo, e destacado por diversos entrevistados, a Sassa foi ganhando ao longo do tempo grande autonomia decisória, dada sua considerável capacidade institucional – em termos de número e capilaridade de suas agências e capacidade técnica em nível central –, havendo, inclusive, disputas sobre o melhor formato institucional dessa agência no âmbito do MDS.

Na África do Sul, o fortalecimento da opção pela transferência de renda aos mais vulneráveis às vezes ocorre em detrimento de outros programas de desenvolvimento social. Na fala de uma entrevistada, sobre o orçamento do MDS: “o orçamento é enorme para as bolsas e minúsculo para a seguridade social”.³³ Assim como observado nos casos brasileiro e argentino, há grande centralização decisória na agência federal – Sassa –, enquanto os municípios ficam a cargo da implementação dos benefícios. Os custos somente com a CSG representam 1% do PIB sul-africano; já os gastos com assistência social, incluindo os programas de transferência de renda como a CSG, chegam a 3,5% do PIB (ILO, 2011). É importante mencionar ainda que muitos estudos de avaliação apontam os impactos positivos da CSG sobre a frequência escolar, as condições de saúde e nutrição (ILO, 2011; Leibbrandt *et al.*, 2010; DSD, Sassa e UNICEF, 2012).

Entretanto, autores apontam para problemas relacionados aos erros de exclusão na CSG, que, segundo estimativas, estão em torno de 15%. As principais causas apontadas são gargalos administrativos, especialmente relacionados à necessidade de documentação

33. “The budget is huge for grants and tiny for social security”.

para as crianças e para seus responsáveis (ILO, 2011; Leibbrandt *et al.*, 2010). Como reconhecido por Leibbrandt *et al.* (2010), esse ponto problemático pode estimular ações intersetoriais entre o MDS e o Department of Home Affairs, visando minimizar os custos e dificuldades para as famílias na obtenção dessa documentação. Esses analistas reconhecem os esforços da Sassa em minimizar erros de exclusão gerados por falta de documentação; entretanto, alguns entrevistados explicaram que a grande preocupação com os erros de inclusão deve-se ao histórico de fraudes e sobreposições de benefícios no contexto anterior à unificação da gestão das transferências na Sassa. Outro problema identificado pelos entrevistados e reconhecido pelos burocratas da área social em documentos oficiais refere-se à qualidade técnica da chamada “burocracia de nível de rua”, que interage diretamente com a população para a concessão dos benefícios.

Em síntese, combina-se atualmente na África do Sul um sistema de proteção social não contributiva muito relevante, que assiste a mais de 14,4 milhões de pessoas por meio de vários tipos de transferências monetárias; com um cenário de elevado desemprego – estrutural e de longa duração –, com ausência de proteção abrangente para as pessoas em idade ativa. O país tem consolidado uma perspectiva restrita de proteção centrada em grupos vulneráveis, estando ausente uma estratégia abrangente de seguridade social, incluindo sistema previdenciário público, nacional e obrigatório para os trabalhadores do setor formal. Há planos de reforma, mas hoje a previdência assenta-se principalmente em fundos privados.

Como apontado por Pauw e Mncube (2007), são muitos os desafios colocados pela situação de elevado – e crônico – desemprego da população mais pobre, evidenciando a relevância e as limitações da rede de assistência que tem sido construída pelo governo sul-africano. Pensando as perspectivas de futuro, deve-se considerar que o país expandiu significativamente o número de beneficiários do sistema não contributivo em contexto de crescimento econômico. Assim como nos demais casos analisados, a questão dos balanços possíveis entre equilíbrio macroeconômico e sustentabilidade financeira – e política – dos programas de transferência de renda é um tema delicado.

4 OS DESAFIOS DA COORDENAÇÃO INTERSETORIAL

Um dos grandes desafios colocados no contexto atual, nos três casos analisados, refere-se à construção de capacidades de coordenação entre as instituições responsáveis pela área de desenvolvimento social e aquelas a cargo de outras políticas sociais, como educação, saúde e geração de emprego e renda. A perspectiva de articulação intersetorial de programas e políticas envolve não somente o reconhecimento da multidimensionalidade da pobreza, cada vez mais presente no discurso político, mas também a construção de capacidades para efetivar a intersectorialidade, capacidades estas que são fortemente dependentes de mecanismos e institucionalidades construídos (ou não) ao longo do tempo.

Nos três casos, temos ministérios de desenvolvimento social que surgiram com grandes expectativas em relação ao seu potencial de articulação de iniciativas na área, com resultados muito distintos em relação à efetividade de suas ações e seu peso político relativo na agenda governamental. Além da institucionalidade para a área do desenvolvimento social, há a questão das instituições específicas para promover coordenação. No plano da coordenação horizontal, os desafios envolvem a articulação entre diferentes áreas de políticas para a promoção de ações e políticas de combate à pobreza e de desenvolvimento social em sentido mais amplo. No plano vertical, os desafios decorrem da dimensão federativa desses países, e dos distintos padrões de relação entre governo federal e unidades subnacionais para a implementação de políticas sociais.

No caso argentino, o MDS foi instituído visando superar desafios ligados à coordenação institucional intersectorial e ao aperfeiçoamento da entrega dos serviços e benefícios, especialmente para atingir a população mais vulnerável. Entretanto, segundo Díaz Langou, Forteza e Dal Masetto (2010), esses objetivos não foram efetivados devido a conflitos de interesses entre o MDS e os ministérios “tradicionais” – especialmente o MTEySS –, particularmente no que se refere ao rearranjo de fundos e funções. Como no caso brasileiro, o processo decisório sobre o programa está centralizado no nível federal – particularmente na Anses – e os municípios estão a cargo da implementação dos benefícios e do acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação, havendo pouco espaço para a atuação das províncias.

São mencionados ainda problemas associados à fragmentação institucional das iniciativas de assistência e proteção social, dispersas entre um empoderado MTEySS,

bastante centrado nas dinâmicas do mercado de trabalho e no potencial de inserção profissional dos beneficiários, com pouca ênfase nas situações de vulnerabilidade em sentido amplo; e um MDS que ainda busca institucionalizar a assistência social como política pública, para além de intervenções pontuais, com maior potencial de uso clientelista e mais próximas daquilo que a literatura considera “assistencialismo”.³⁴

Há problemas também no que se refere à perspectiva de integração de ações na área social. A Argentina nos últimos anos tem tentado combater a pobreza e a desigualdade por meio de amplos planos sociais. Atualmente, estão vigentes ações desse tipo, tais como os programas “Argentina Trabaja”³⁵ e “Família Argentina”,³⁶ visando promover integração comunitária e no mundo do trabalho, ambos a cargo do MDS. A literatura recente e os entrevistados para esta pesquisa destacam também uma ampla iniciativa na área da saúde, denominada Plan Nacer, criado em agosto de 2004, que visa aprimorar a saúde materno-infantil por meio do fortalecimento da rede de serviços de saúde pública. O controle das condicionalidades de saúde da AUH por meio do Plan Nacer é tido como um dos fatores de consolidação e expansão deste Plano, em um caso bem-sucedido de sinergia entre o programa de transferência de renda condicionada e políticas de saúde básica. Entretanto, Lo Vuolo (2009; 2010a) afirma que o caráter precário do sistema público de informações na Argentina, contendo informações imprecisas e/ou pouco confiáveis sobre programas governamentais como o Argentina Trabaja e mesmo o AUH, não permite avaliações mais precisas dessas iniciativas.

Na Argentina, há instituições criadas exclusivamente para promover a coordenação intersetorial das iniciativas. Este é o caso do Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), criado em fevereiro de 2002 e ligado diretamente à Presidência. Este conselho tem como objetivo planejar, coordenar e articular as intervenções estatais em

34. Trata-se da perspectiva associada à caridade e não à lógica de *direito* ou de política pública, sendo central o papel de entidades filantrópicas pouco reguladas em sua atuação, com potencial de manipulação política dos mais vulneráveis.

35. Criado em 2003, novamente em contexto de crise econômica e social, esse programa visa à promoção de trabalho para os mais vulneráveis, associado a perspectivas de desenvolvimento local. Na visão de muitos entrevistados, esse programa contrapõe-se aos desenvolvidos pelo MTEySS por seu caráter mais fragmentado e centrado em articulações políticas locais. Nos termos de Ruben Lo Vuolo (2010a, p. 2): “*el programa es fuertemente cuestionado por la discrecionalidad aplicada en la distribución de sus beneficios y su consiguiente uso como instrumento para conseguir lealtades político-partidarias*”.

36. Também criado em 2003, esse plano visa integrar diversas ações sociais de fortalecimento da família, abrangendo grupos etários – jovens, idosos – e grupos populacionais específicos, em particular os “pueblos originários”. As pensões não contributivas integram esse eixo de ações.

matéria social – podendo inclusive intervir e coordenar as propostas orçamentárias dos vários organismos que cuidam de políticas sociais. Diáz Langou, Forteza e Dal Masetto (2010) lembram que o Conselho, além de seu papel articulador, executa diretamente alguns programas sociais, tais como o Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años” e o Plan Ahí.³⁷ Entretanto, como verificado nas entrevistas, essas funções estão bastante esvaziadas na prática: o papel do CCPS foi relevante no contexto de discussão intersetorial para a implementação da AUH, mas atualmente são raras essas discussões; somente entrevistados do MDS mencionaram a relevância deste Conselho para o Plan Ahí.

Considerando a articulação dos programas de transferência com iniciativas de geração de trabalho e renda, ressalta-se a já mencionada “divisão perversa” de trabalho entre MTEySS e MDS: os programas que são “para vingar” ficam sob a responsabilidade do MTEySS, sendo direcionados para o público com maior possibilidade de inserção – maior escolaridade, menor vulnerabilidade – sendo exemplos claros desses programas o Seguro Capacitación y Empleo e o Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Por sua vez, os programas pontuais, utilizados como moeda de troca política ou mais associados a visões assistencialistas, como o Argentina Trabaja, ficam a cargo do MDS, que conta com menor capacidade institucional, especialmente em contraste com o MTEySS. Em um contexto mais amplo, destaca-se na Argentina a baixa institucionalidade da assistência social como política pública, sendo esta vista com muito descrédito, em associação com o clientelismo, e marcada pelo assistencialismo.

No caso brasileiro, a consolidação institucional do MDS no cenário político, e o processo de amadurecimento institucional do PBF – especialmente por meio do desenvolvimento do CadÚnico e da maior articulação com a política de assistência social – expressam a construção de capacidades que apontam para um maior potencial de articulação intersetorial, *vis-à-vis* os casos argentino e sul-africano. Adicionalmente, o caso brasileiro diferencia-se dos demais pela intenção explícita do governo federal de estimular a articulação intersetorial de políticas sociais e de combate à pobreza – este tema de fato *entrou na agenda governamental*, especialmente no governo Dilma (2011-2014). O próprio desenho do PBF, que prevê a articulação do objetivo mais imediato de combate à pobreza por meio das transferências monetárias com a dimensão mais estrutural de geração de capital humano e combate intergeracional da pobreza (por

37. Esse plano implica articulação de ações dos Ministérios da Educação, Saúde e MDS nas comunidades argentinas mais isoladas, fazendo uso de infraestrutura territorial e comunitária desenvolvida no bojo de ações do MDS.

meio das condicionalidades de educação e saúde, além da garantia de acesso a outras políticas) é estratégico para pensar essa articulação. Mais recentemente, esses objetivos de articulação intersetorial de ações foram reforçados com o advento do PBSM, instituído em junho de 2011.

O PBSM procura articular diversas ações nas áreas da assistência social, geração de ocupação e renda e desenvolvimento agrário, segurança alimentar e nutricional, saúde, educação, moradia, entre outras, visando promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre – com renda mensal *per capita* inferior a R\$ 70. O MDS é o coordenador deste Plano, que é intersetorial e interministerial, envolvendo três eixos de atuação – transferência de renda, acesso a serviços e políticas e inclusão produtiva, urbana e rural –, além de diferentes intervenções, a cargo de diferentes ministérios.³⁸

O PBSM contribuiu para o fortalecimento do CadÚnico, uma vez que é essencial, para as ações planejadas, a correta identificação e encaminhamento do público-alvo, estimulando-se as estratégias de “busca ativa”. Com o PBSM reforça-se também a perspectiva de articulação entre transferência e assistência social. Do ponto de vista da assistência social, a demanda gerada por novos cadastramentos – majoritariamente realizados pelas equipes municipais de assistência social –, estimulou uma discussão mais profunda sobre as interseções entre transferência de benefícios e prestação de serviços socioassistenciais. Se, por um lado, a área da assistência social foi ainda mais sobrecarregada, especialmente no nível municipal, os gestores entrevistados reconhecem que houve um afluxo significativo de novos recursos orçamentários, além de maior visibilidade para a área.

Os esforços de articulação do PBF com a política de assistência social remontam, de maneira institucionalmente mais explícita, ao Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no Âmbito do Suas (Resolução CIT nº 7, de setembro de 2009), oriundo das discussões na Comissão Intergestores Tripartite

38. São eles: Minas e Energia (Luz para Todos), Habitação, Educação (Brasil Alfabetizado, Mais Educação), Saúde (Saúde da Família, Rede Cegonha, Olhar Brasil, Brasil Sorridente etc.), MDS (transferência de renda, segurança alimentar, assistência social), além da estrutura do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (habitação e saneamento, construção de unidades básicas de saúde) e outros.

(CIT),³⁹ prevendo a oferta prioritária de serviços socioassistenciais para as famílias que já são beneficiárias do PBF, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) ou do BPC (Bichir, 2011). De acordo com esse Protocolo, torna-se necessário avançar na articulação entre a oferta de benefícios monetários e os diversos serviços assistenciais de modo a contribuir de maneira mais efetiva para a superação de situações de vulnerabilidade social – segundo Colin, Pereira e Gonelli (2013), este Protocolo marca o reconhecimento da relação de interdependência entre o Suas, o CadÚnico e o PBF.

No final de 2012, foram definidas novas regras para o controle das condicionalidades, como resultado do processo de amadurecimento institucional do PBF. Visando reforçar ações intersetoriais de educação, saúde e assistência social – de modo a garantir o acesso dos beneficiários a estes serviços, e não reforçar uma perspectiva de “punição” das famílias –, definiu-se entre SENARC e Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) que nenhuma família terá o benefício cancelado por descumprimento de condicionalidades sem que antes haja acompanhamento socioassistencial por parte do poder público, visando identificar os motivos que provocaram o descumprimento.

As chamadas “ações complementares” do PBF – sua articulação com outras políticas e serviços – finalmente ganharam fôlego por meio de acordos com o Ministério da Educação (MEC) – no caso do Programa Mais Educação, que visa priorizar a implantação da educação integral em escolas em que a maioria dos alunos é beneficiária do PBF – e com o Ministério da Saúde, no caso do Programa Saúde na Escola. Como reconhecem os entrevistados, o empoderamento do MDS com o PBSM, em um contexto no qual o *slogan* que o governo federal passa a assumir é “país rico é país sem pobreza”, contribuiu bastante para azeitar relações intersetoriais com esses ministérios.

Contudo, se novas articulações intersetoriais foram estimuladas, ao menos no plano federal, são muitos os problemas e desafios, especialmente no sentido de garantir a continuidade dessas discussões conjuntas após a superação das principais metas do Plano. Reconhecendo as dificuldades inerentes ao fato de um ministério – o MDS – ser o articulador de um plano interministerial e intersetorial, alguns dos entrevistados

39. A CIT é um espaço de articulação e expressão das demandas dos gestores federais, estaduais e municipais, sendo formada pelas três instâncias do Suas: a União, representada pelo MDS; os estados, representados pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (Fonseas); e os municípios, representados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas). A CIT funciona como um fórum de pactuação das estratégias para implantação e operacionalização de serviços, políticas e benefícios.

lamentam a ausência de instituição formal para a articulação, já que não acreditam que a Casa Civil cumpra esse papel. Entretanto, outros entrevistados mencionam a existência de outras estratégias de coordenação, mais “informais”, tais como salas de situação para monitoramento das metas e discussão de rumos dos programas que compõem o PBSM – herança do “modelo PAC” de monitoramento; as redes pessoais e políticas da própria ministra e de outros burocratas de alto escalão, passando pela própria circularidade do padrão de carreira dos gestores federais de políticas públicas em diferentes ministérios.

Entrevistados mais céticos apontam para o risco de o PBSM consolidar-se como um “Bolsa Família turbinado”, ou seja, um programa no qual prevaleça a dimensão da transferência de renda, mais consolidada institucionalmente, em detrimento de outras áreas, em que as intervenções são mais complexas e os desafios, ainda maiores. Neste sentido, cabe citar, por exemplo, a oferta de serviços públicos de qualidade para o público da extrema pobreza; ou esforços de inclusão produtiva dos beneficiários, especialmente os do meio urbano. Por enquanto, os números do PRONATEC/PBSM, que visa ofertar cursos de qualificação profissional para o público PBSM, por meio de instituições do Sistema S, são bastante promissores; por outro lado, as expectativas são menos otimistas do ponto de vista da intermediação de mão de obra, da inserção efetiva desse público capacitado.

Em síntese, as grandes inovações do caso brasileiro, em termos de capacidades estatais, consistem tanto na consolidação de bons mecanismos de gestão e de indução federal de ações municipais – com destaque para o CadÚnico –, como na articulação com os equipamentos públicos da assistência social, no âmbito do Suas, e também o desenvolvimento de outras estruturas públicas de proteção social, que ajudam a pensar a transição para um novo modelo de transferência de renda que se apoie em plataformas de articulação entre benefícios e serviços para a população mais vulnerável, um diferencial importante em relação aos demais casos abordados neste estudo. No caso brasileiro, a expansão e consolidação de equipamentos públicos para a oferta de assistência social, no âmbito do Suas, permitem pensar a transição para esse novo modelo, cuja “pedra fundamental” pode ser identificada com o lançamento do PBSM, em 2011.

Por sua vez, no caso sul-africano não há programa ou plano abrangente que vise à integração de programas de transferência de renda e políticas sociais, como o PBSM, mas existem iniciativas pontuais nesse sentido. Alguns estudos mostram efeitos positivos

do recebimento de transferências de renda diversas, no acesso a serviços públicos básicos (ILO, 2011, p. 10): as crianças que recebem a CSG são elegíveis para isenção de taxas nas escolas e no sistema de saúde, além de programas de segurança alimentar. Entretanto, não há um circuito “automático” de acesso baseado em um cadastro único, por exemplo. Continuamente as famílias têm que interagir com as burocracias destes diversos setores e comprovar sua condição de pobreza, o que certamente gera custos, constrangimentos e muitas exclusões, como reconhecido por diversos entrevistados. Vale ressaltar que, atualmente, está em curso em Johannesburgo um projeto-piloto de integração entre serviços sociais e transferências de renda para os mais vulneráveis, a partir da CSG. Há outras políticas de desenvolvimento sendo desenvolvidas para as crianças, como o programa de desenvolvimento para a primeira infância, indicando uma convergência de ações desse tipo em vários países em desenvolvimento, como o próprio Brasil (ILO, 2011).

Do ponto de vista da integração com o mundo do trabalho, muitas das ações voltadas para o público mais vulnerável centram-se nos programas de emprego público de curta duração – assim como observado também no caso da Argentina. Programas desse tipo existem na África do Sul desde os anos 1990, mas a partir de 2004 tem sido implementado um importante programa nacional denominado Expanded Public Works Programme (EPWP), que visa assistir os trabalhadores menos qualificados por meio de cursos de qualificação de curta duração e inserção em empregos públicos, ligados a obras de infraestrutura e desenvolvimento local. Apesar da grande expansão desse programa nos últimos anos, e do reconhecimento de que ele pode contribuir para o alívio à pobreza (Leibbrandt *et al.*, 2010), a grande maioria dos entrevistados criticou diversos de seus aspectos, como a qualidade e duração dos cursos ofertados, e os problemas estruturais do mercado de trabalho, que não irá absorver, no longo prazo, esses trabalhadores pouco qualificados.

Para fazer frente a esses desafios, a África do Sul precisa avançar, em primeiro lugar, na direção da consolidação de um sistema de proteção social mais abrangente para a população como um todo – incluindo sistema nacional, público e compulsório de seguro social, expansão de serviços públicos e gratuitos de saúde e educação em diferentes níveis de complexidade, para além dos níveis muito básicos (ILO, 2011). Mesmo no âmbito das ações de assistência social voltadas para os mais vulneráveis, há problemas de articulação entre as *social grants* e os serviços de assistência social. Nesse

sentido, alguns defendem, inclusive, reorganizações institucionais, dada a divisão de políticas e iniciativas entre diferentes órgãos governamentais:

um dos desafios-chave no aprimoramento do sistema de seguridade social é a coordenação entre políticas e serviços de desenvolvimento. Este desafio está relacionado à divisão da autoridade e da responsabilidade pela seguridade social em diferentes departamentos e agências responsáveis pelos serviços, que operam separadamente e com diferentes níveis de integração, coordenação e cooperação" (ILO, 2011, p. 15).⁴⁰

Em síntese, especialmente na Argentina e na África do Sul, as perspectivas de integração entre transferência de renda e serviços sociais ainda são tímidas e muitas vezes pontuais. No caso brasileiro, esse tema parece ter entrado na agenda com mais força, contando com mecanismos institucionais e experiências de articulação já mais desenvolvidos. Observa-se a relevância dos sistemas de acompanhamento de condicionalidades, nos casos brasileiro e argentino, como potenciais para a articulação intersetorial, ainda que as relações entre os ministérios envolvidos às vezes não passem de "relações de protocolo". Observou-se também que a simples existência de instituições formais de coordenação não garante a sua efetividade, e que outras estratégias precisam ser desenvolvidas. Além de planos federais abrangentes, como o PBSM brasileiro, iniciativas municipais bem-sucedidas, como o caso de Johannesburg, podem ajudar a potencializar mecanismos de coordenação de ações de desenvolvimento social.

O quadro 2 procura sintetizar as principais capacidades estatais desenvolvidas nesses três casos.

40. "One of the key challenges in achieving an improved social security system is the need for coordinated policy development and service delivery. This relates to the fact that the responsibility and authority for social security is divided between several departments, service delivery agencies operate separately from each other with low levels of integration, coordination, or cooperation."

QUADRO 2
Capacidades estatais

Capacidades estatais	Brasil	Argentina	África do Sul
Processos decisórios	Centralizado na SENARC, com discussão conjunta com outras burocracias federais, dentro e fora do MDS.	Altamente centralizado na presidência e na Anses – agência bastante autônoma em relação ao MTEySS; divisão “perversa” entre MTEySS e MDS.	Divisão entre DSD e Sassa, com crescente centralização nessa agência (não só implementadora); desigualdade de recursos humanos e financeiros.
Condições políticas	Consolidação crescente como programa de Estado – não de governo –, porém não constitucionalizado.	Relevância do discurso de expansão de direitos que os trabalhadores formais já tinham.	Relevância como “pacto social” em país extremamente desigual; porém, discussões em torno do financiamento.
Capilaridade da rede de entrega de benefícios	Alta – garantida pela consolidação da rede bancária e de correspondentes bancários em todos os municípios.	Elevada capilaridade das agências da Anses (processo histórico de consolidação da Red de Servicios Públicos de Empleo).	Alta capilaridade das agências da Sassa (articulação de burocracias provinciais) e contratação de agentes locais de pagamento.
Articulação intersetorial	Mais institucionalizada e explicitamente na agenda. Relevância do CadÚnico e da articulação com a política de assistência.	Articulações pontuais, por meio de alguns programas: Plan Nacer, Argentina Trabaja e Familia Argentina.	Articulações pontuais, por meio de alguns programas, em especial desenvolvimento integral da primeira infância; experiência piloto em Johannesburgo.
Mecanismos de monitoramento, avaliação	Institucionalização dentro do MDS: Sagi, difusão de informações e ganhos de legitimidade. Avaliações externas também; Ipea.	Relatórios gerenciais da Anses. Avaliações externas dos programas (CIPPEC, CIEPP), mas com problemas de disponibilidade e confiabilidade de dados públicos.	Relatórios estatísticos da Sassa. Avaliações externas consolidadas (Unicef, BM) ajudando a consolidar o programa.

Elaboração da autora.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, procurou-se mostrar os paralelismos e as diferenças entre o PBF, no caso brasileiro, a AUH, no caso argentino, e a CSG, no caso sul-africano. Esses programas de transferência de renda guardam similaridades como pilares da proteção social não contributiva em seus respectivos países, dado seu peso orçamentário, sua cobertura e seus potenciais de coordenação e articulação com outras políticas sociais. A tentativa de contraposição a “padrões tradicionais de política social” está no cerne da construção institucional desses programas, que seguem, em linhas gerais, os principais mecanismos de gestão que foram desenvolvidos, nos países em desenvolvimento, para entregar benefícios monetários, superando fraudes e relações de clientelismo. Nos três casos, o desenho dos programas, sua forma de entrega – via cartão magnético – e a busca de uma relação direta entre o governo e os beneficiários visam superar um passado marcado pela intermediação clientelista na entrega de benefícios, pela patronagem. Entretanto, esse macro-objetivo enfrenta desafios distintos.

Do ponto de vista institucional, há contrapontos importantes. No caso argentino, toda a capacidade institucional para a operação da política social, no plano do governo federal, está concentrada em duas instituições principais: o MTEySS e uma instituição que, teoricamente, está a ele subordinada, mas na prática é extremamente autônoma, a Anses. De maneira subsidiária e pouco integrada, está a atuação do MDS, que conta com menor capacidade técnica e institucional e, segundo entrevistas, é muito mais permeável às influências diretas do mundo da política, mantendo inclusive práticas consideradas por muitos como “assistencialistas”. Chama atenção, inclusive, a baixíssima institucionalização da assistência social como política pública. Na Argentina, ainda é muito presente a ideia de que a vulnerabilidade social é uma situação transitória, ligada a contextos de crise econômica e social, e que não requer ações continuadas. Muitas vezes a própria política social é associada a práticas tradicionais de clientelismo e assistencialismo: não foi raro ouvir dos entrevistados, especialmente aqueles ligados ao MTEySS, que o “caminho desejável” é a superação da política social pela política laboral. Certamente, essa perspectiva não contribui para a possibilidade de integração de programas de transferência e políticas sociais mais abrangentes, ainda que existam ambiciosos “planos sociais” e instituições formais para promover essa integração.

No caso brasileiro, como importante contraponto ao caso argentino, o MDS está cada vez mais consolidado como o ministério responsável por políticas voltadas para o desenvolvimento social, privilegiando a população mais vulnerável. O MDS brasileiro destaca-se por seu arranjo institucional, com secretarias específicas para diferentes áreas de política de desenvolvimento social (transferência, assistência, segurança alimentar) e uma secretaria desenhada para promover a avaliação e o monitoramento das políticas, bem como a gestão da informação. Em termos de capacidade institucional, ressalta-se como uma vantagem comparativa do caso brasileiro, além da *expertise* desenvolvida no interior do MDS, o fato de a discussão da *intersectorialidade* nas políticas sociais ter sido colocada na agenda do governo, sendo o tema do combate à pobreza inserido em diferentes agendas de políticas sociais (especialmente educação e saúde), e não somente no MDS. Essa discussão, que se inicia com o PBF – devido ao acompanhamento das condicionalidades, à discussão de articulação de benefícios e serviços assistenciais, assentando-se na estrutura desenvolvida para operar o CadÚnico – vai sendo ainda mais consolidada com o advento do PBSM.

No caso sul-africano, também há um importante MDS, com uma agência bastante insulada no gerenciamento dos programas de transferência de renda, a Sassa. Sua centralidade é tão grande que está no horizonte das discussões sua separação do âmbito do MDS, sendo criado um ministério à parte.

Em termos de fontes de financiamento e sua contribuição para a sustentabilidade dos programas, destaca-se que o PBF conta com recursos da União, estados e municípios – tributos como Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), Imposto sobre Serviços de qualquer natureza (ISS), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) etc. que vão compor o orçamento da assistência social – ou seja, toda a sociedade financia o programa, inclusive os próprios beneficiários. De modo similar, também a CSG conta com recursos oriundos de tributos. No caso argentino, o financiamento da AUH vem de recursos previdenciários reunidos no FGS, composto por contribuições sociais (56%) e por tributos diversos (44%). Assim, coloca-se, no caso argentino, a relevância da base de contribuição dos trabalhadores formais em contexto de novo crescimento da informalidade, beirando os 35%. No Brasil, ao menos na gestão atual, programas como o PBF e planos como o PBSM estão bastante “blindados” em termos orçamentários, não sofrendo contingenciamento.

Também foram percebidas distintas formas de abordagem da questão da pobreza e da vulnerabilidade: no Brasil, a discussão atual está centrada na insuficiência de renda, ainda que se reconheça a pobreza como fenômeno multidimensional – como explicitado por meio dos esforços empreendidos no âmbito do PBSM. No caso argentino, dada a força do peronismo, a retomada da força dos sindicatos como base de sustentação dos Kirchner e a centralidade do trabalho, toda a discussão sobre política social baseia-se no eixo do trabalho. Até mesmo a AUH foi legitimada política e publicamente como uma extensão de direitos que os trabalhadores formais já gozavam. No caso da África do Sul, a perspectiva inicial do CSG era bastante centrada na lógica da política pauperista, nos termos de Kerstenetzky (2013), e também na dimensão da renda, comprovada de maneira complexa. Com o reconhecimento da insuficiente capacidade estatal para provisão de políticas sociais e serviços de desenvolvimento, progressivamente foram eliminadas as condicionalidades, trazendo para o centro do debate o papel do Estado na melhoria desses serviços. Atualmente, discute-se a perspectiva de transformação da CSG em uma renda universal para crianças, sem a necessidade de comprovação de recursos familiares. Mesmo reconhecendo as dificuldades para obter apoio a tal proposição, as

burocracias do MDS, junto com acadêmicos, vêm desenvolvendo estudos e simulações nesse sentido. Paralelamente, a busca de integração via mercado de trabalho também é uma perspectiva presente, ainda que as iniciativas centradas em programas de empregos públicos sejam ainda pouco efetivas.

São distintas também as abordagens das interfaces da transferência de renda com o mercado de trabalho: no caso brasileiro, a discussão passa pelo eventual “efeito preguiça”, questionado por alguns estudos (Paiva, Falcão e Bartholo, 2013a); discute-se também o aumento do poder de escolha das famílias, que passam a poder optar por trabalhos menos degradantes e mais bem remunerados; adicionalmente, busca-se reforçar a integração produtiva dos beneficiários do PBF, tanto no meio rural quanto no meio urbano, com destaque para o desenvolvimento de estratégias como o PRO/PBSM. No caso argentino, discutem-se as possibilidades de inserção produtiva das famílias beneficiadas pela AUH, considerada como a meta principal das intervenções – seja pelo “horizonte ideal” do emprego formal, registrado e com contribuições para a seguridade social, seja por via de iniciativas de economia social e solidária, a cargo do MDS. No caso sul-africano, discutem-se possibilidades de aprimoramento do programa de empregos públicos e também possibilidades de ativação econômica para a absorção da população de mais baixa qualificação e escolaridade.

Do ponto de vista das instâncias de coordenação intersetorial, contrastamos um caso em que há instituições formais, porém pouco efetivas – caso do CNCPS na Argentina – com outro em que a coordenação intersetorial e interministerial tem ocorrido por meio de redes e estratégias mais informais – o brasileiro. Se essas dinâmicas todas apontam para possibilidades de integração efetiva de programas de transferência de renda no bojo de sistemas mais amplos e inclusivos de proteção social, ainda é uma questão em aberto. No caso sul-africano, também observamos problemas de coordenação intersetorial e fragmentação de ações na área de desenvolvimento social.

Pode-se dizer ainda que, nos três casos, observou-se capacidade estatal do ponto de vista da constituição de burocracias insuladas que conseguem garantir cobertura e relativamente boa focalização na entrega dos benefícios monetários ao público-alvo, com grande centralização decisória nos executivos federais. Entretanto, se os desafios futuros apontam para a necessidade de articulação entre benefícios e políticas, esse insulamento das burocracias gestoras dos programas de transferência certamente poderá se constituir em

um obstáculo. Se considerarmos outras dimensões das capacidades estatais, em particular as coalizões políticas de apoio e as relações entre Estado e sociedade, aí o cenário é menos promissor, com variações importantes. Isso porque há grande insulamento burocrático e poucos espaços de discussão – ou há espaços para discussão intersetorial, mas esses não são ocupados.

Em termos de desafios comuns, pode-se apontar a questão: como avançar para além da eficiente focalização nos grupos mais vulneráveis, objetivo razoavelmente bem atingido nesses três países? A África do Sul parece ainda bastante centrada em uma perspectiva mais focalizadora, ligada à noção de piso mínimo de proteção social, sendo necessária a ampliação de proteções sociais, inclusive no âmbito contributivo, além de expansão de acesso a serviços públicos. A Argentina, por sua vez, precisa avançar mais na articulação entre trabalho e assistência, entre sistemas contributivos e não contributivos de proteção. O Brasil coloca-se como um interessante caso para pensar possibilidades de articulação intersetorial, de integração da transferência de renda com outros circuitos, seja no mundo da inclusão produtiva – via mercado de trabalho, empreendedorismo, microcrédito –, seja no acesso qualificado a outras políticas sociais.

Como importante vantagem comparativa do caso brasileiro, em termos de capacidades institucionais, ressaltam-se as estruturas institucionais já desenvolvidas, em particular o CadÚnico e a capilar rede de equipamentos públicos da assistência social, essenciais na efetivação da articulação de iniciativas governamentais de combate à pobreza e demais políticas sociais. Adicionalmente, o compromisso do governo atual com um plano intersetorial, que leva em consideração a multidimensionalidade da pobreza – o PBSM – pode sinalizar para um compromisso de mais longa duração e maior abrangência no âmbito das políticas de desenvolvimento social, associadas e para além da transferência de renda.

Em relação às alterações futuras nos desenhos dos programas de transferência, há muitas apostas e poucas certezas. Alguns autores defendem, para o caso dos programas de transferência de renda na América Latina em geral e para o Brasil em particular, o caminho já trilhado pela África do Sul: a ausência das condicionalidades, ainda que essas sejam consideradas “brandas” no contexto atual. Segundo Cecchini (2013), essas programas deveriam transformar-se em “plataformas para a entrega de uma renda mínima garantida”, sem condicionalidades, as quais, segundo o autor, implicariam uma diferenciação injusta

entre “pobres mercedores” e “pobres não mercedores” da assistência. Este mesmo autor reconhece, entretanto, um duplo risco nesse caminho: enfraquecimento do “trabalho intenso de coordenação intersetorial estimulado pela existência das condicionalidades”, bem como o risco de redução do apoio político a esses programas. Esse temor de reações contrárias de grupos mais conservadores e adeptos à “ideologia da meritocracia” é justamente o que tem adiado a transformação da CSG em uma renda universal de cidadania na África do Sul, sem comprovação de renda – além, é claro, de considerações de sustentabilidade fiscal. De todo modo, não se pode esquecer, como alerta Barrientos (2013), que há inúmeros desafios para garantir a redução sustentada da pobreza: nesses três contextos, sustentar as tendências de redução da pobreza exigirá um crescimento econômico elevado e sustentado, bem como políticas sociais eficazes para garantir uma justa distribuição das oportunidades e benefícios gerados pelo crescimento.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria H. Federalismo e políticas sociais. **RBCS**, n. 28, ano 10, p. 88-108, jun. 1995.

ARRETCHE, Marta. Emergência e desenvolvimento do *welfare state*: teorias explicativas. **BIB**, n. 39, 1995.

BARRIENTOS, Armando. Transferências de renda para o desenvolvimento humano no longo prazo. *In*: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

BERTRANOU, Fabio. Diálogo 1 – Macroeconomia, mercado de trabajo y protección social em la Argentina. **Diálogos de protección social**, Reporte final. Buenos Aires, Universidad de San Andrés, 2010.

BICHIR, Renata. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais**: o caso do Programa Bolsa Família. Tese (Doutorado) – IESP/UERJ, 2011.

CEDEPLAR – CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL. **Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família**. Brasília, 2007.

CHAHBENDERIAN, Florência; MÉNDEZ, Florencia Magdalena. **La reforma en el sistema de asignaciones familiares**. Alcances y limitaciones. CIEPP, nov. 2012. (Serie Análisis de Coyuntura, n. 24).

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: Ipea, 2013.

CASTRO, Jorge Abraão; MODESTO, Lúcia. **Bolsa Família: 2003-2010.** Brasília: Ipea, 2010.

CECCHINI, Simone. Transferências condicionadas na América latina e Caribe: da inovação à consolidação. *In:* CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: Ipea, 2013.

COLIN, Denise; PEREIRA, Juliana Maria; GONELLI, Valéria. Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social. *In:* CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: Ipea, 2013.

COUTINHO, Diogo. **Capacidades estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de consolidação do Sistema Único de Assistência Social.** Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2013. (Texto para Discussão, n. 1.852).

DE LORENZO, M. Os desafios para a difusão da experiência do Bolsa Família por meio da cooperação internacional. *In:* CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: Ipea, 2013.

DRAIBE, Sônia. **O welfare state no Brasil: características e perspectivas.** UNICAMP, 1993. (Caderno de Pesquisa NEPP, n. 8).

_____. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. *In:* HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

DRAIBE, Sônia; RIESCO, Manuel. Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 27, maio/ago. 2011.

DÍAZ LANGOU, Gala; FORTEZA, Paula; POTENZA DAL MASETTO, Fernanda. **Los principales programas nacionales de protección social.** Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión. Buenos Aires: CIPPEC, jul. 2010. (Documento de Trabajo, n. 45).

DSD; SASSA; UNICEF – DEPARTMENT OF SOCIAL DEVELOPMENT; SOUTH AFRICAN SOCIAL SECURITY AGENCY; UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND. **The South African child support grant impact assessment: evidence from a survey of children, adolescents and their households.** Pretoria: UNICEF South Africa, 2012.

EDIGHEJI, Omano. Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges. *In:* EDIGHEJI, Omano (Ed.). **Constructing a democratic developmental state in South Africa.** Cape Town: HSRC Press, 2010.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *welfare state*. **Lua Nova**, n. 24, set. 1991.

EVANS, Peter. **The capability enhancing developmental state**: concepts and national trajectories. Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (Cede/UFF), Mar. 2011. (Discussion Paper, n. 63).

HALL, A. Brazil's Bolsa Família: a double-edged sword? **Development and change**, v. 39, issue 5, Sept. 2008.

ILO – INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION. Social protection floor in South Africa. **Ilo Report**, Jun. 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais** – acompanhamento e análise. Brasília, Edição especial, 2007.

JACCOUD, L.; HADJAB, P. E.; CHAIBUB, P. Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais** – acompanhamento e análise – vinte anos da Constituição Federal, v. 1, n. 17, 2009.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **O Estado de bem-estar social na idade da razão**. A reinvenção do Estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

_____. Aproximando intenção e gesto: Bolsa Família e o futuro. *In*: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

LEIBBRANDT, M. *et al.* **Trends in South African income distribution and poverty since the fall of Apartheid**. OECD Publishing, 2010. (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n. 101).

LO VUOLO, Rubén. **Asignación por hijo**. Buenos Aires: CIEPP, nov. 2009. (Serie Análisis de Coyuntura, n. 21).

_____. **El programa “Argentina Trabaja” y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país**. Buenos Aires: CIEPP, marzo 2010a. (Documento de Trabajo, n. 75).

_____. **Las perspectivas de ingreso ciudadano en América Latina** – un análisis en base al “Programa Bolsa Família” de Brasil y a la “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” de Argentina. Buenos Aires: CIEPP, agosto 2010b. (Documento de Trabajo, n. 76).

LUND, Francis. **Changing social policy**: the child support grant in South Africa. Cape Town: HSRC, 2008.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. **Programas focalizados de transferência de renda**: contribuições para o debate. Brasília: Ipea, jun. 2007. (Texto para Discussão, n. 1.283).

MELO, Marcus André. O leviatã brasileiro e a esfinge argentina: os determinantes institucionais da política tributária. **RBCS**, v. 20, n. 58, jun. 2005.

MTEySS. **Trabajo y empleo en el bicentenario**: cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Período 2003-2010. Buenos Aires, sept. 2010.

NEFFA, Julio. **El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD)**. Análisis de sus características y objetivos, fortalezas y debilidades. Buenos Aires, 2008.

NERI, Marcelo. Pobreza e políticas sociais na década da redução da desigualdade. **Nueva sociedad**, Buenos Aires, out. 2007.

NGQULUNGA, Bongani. **Elusive equity**: democracy and the politics of social reform in South Africa after Apartheid., Department of Sociology at Brown University. Providence, Rhode Island. May 2009. (Ph.D. Dissertation).

PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. **From Bolsa Família to Brasil Sem Miséria**: a summary of Brazil's recent journey towards overcoming extreme poverty. Nov. 2013a. (IPC One Page, n. 228).

_____. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. *In*: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013b.

PAUW, K.; MNCUBE, L. **Expanding the social security net in South Africa**: opportunities, challenges and constraints. International Poverty Centre, UNDP, Brazil, 2007.

PIERSON, Paul. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. **Governance**, v. 8, n. 4, p. 449-478, Oct. 1995.

REPETTO, Fabián; POTENZA DAL MASETTO, Fernanda. **Protección social en la Argentina**. Santiago, sept. 2011. (Cepal, Serie Políticas Sociales, n. 174).

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SILVA, M. O.; YASBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back. *In*: Strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early new deal. **Political science quarterly**, v. 97, n. 2, p. 255-278, Summer, 1982.

SOARES, F.; RIBAS, R.; OSÓRIO, R. **Avaliando o impacto do Programa Bolsa Família**: uma comparação com programas de transferência condicionada de renda de outros países. Dez. 2007. (IPC Evaluation Note, n. 1).

SOARES, F. *et al.* **Cash transfer programmes in Brazil**: impact on inequality and poverty. New York: INDP/IPC, June 2006. (Working Paper, n. 21).

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. **O Programa Bolsa Família**: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1.424).

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006.

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. *In*: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (Ed.). **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. New York: Cambridge University Press, 1992.

VILLATORO, P. Programas de transferências monetárias condicionadas: experiências na América Latina. **Revista Cepal**, p. 127-140, maio 2010.

WEIR, M.; ORLOFF, A.; SKOCPOL, T. (Ed.). **The politics of social policy in the United States**. Princeton: Princeton University Press, 1988.

WOOLARD, I.; LEIBBRANDT, M. **The evolution and impact of unconditional cash transfers in South Africa**. Cape Town: School of Economics, University of Cape Town, 2010. (SALDRU Working Paper, n. 51).

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Bastos Dias

Luciana Nogueira Duarte

Míriam Nunes da Fonseca

Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Nathália de Andrade Dias Gonçalves (estagiária)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than
Portuguese published herein have not been proofread.*

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

