

O PROGRAMA DE SUBSÍDIO UNIVERSAL POR FILHO E AS TRANSFERÊNCIAS MONETÁRIAS DE RENDA NA ARGENTINA

Rubén M. Lo Vuolo*

A única maneira de tornar-se verdadeiramente rico, sem problemas, neste país ou em qualquer outro, é ter os pobres a seu lado.

Juan José Saer

A América Latina busca solucionar os problemas estruturais do mercado de trabalho principalmente através de programas de transferência de renda, dirigidos às pessoas economicamente dependentes (crianças e idosos). Entre outros programas de transferências monetárias condicionadas (TMC, em inglês, *conditional cash transfer programs*), a Alocação Universal por Filho (Asignación Universal por Hijo – AUH), da Argentina, é peculiar em muitos aspectos. Não está direcionado a famílias pobres, mas a pessoas com emprego informal ou desempregadas mediante condições e sanções específicas. O artigo analisa este programa, identificando semelhanças e diferenças com outros programas de TMC na região, e avalia, entre outras questões, suas vantagens e limitações em termos de cobertura, distribuição e condicionalidades.

Palavras-chave: problemas estruturais; desemprego; condicionalidades; distribuição.

THE “ALLOWANCE PER CHILD” PROGRAM OF ARGENTINA AND INCOME CASH TRANSFER PROGRAMSⁱ

Latin America seeks to address structural problems at the labor market mainly through income transfer programs aimed at economically dependent people (children and seniors). Among other Conditional Cash Transfer Programs (CCT), the Universal Child Allowance in Argentina is unique in many aspects. It is not conceived for poor families, but yet for those with an informal employment or unemployed people living in specific conditions and sanctions. The article analyses this program, identifying similarities and differences with other CCT programs in the region and evaluates, among other issues, its advantages and limitations in terms of its coverage, distribution and conditionalities.

Key words: structural problems; unemployment; conditionalities; distribution.

JEL: H53; I31; I38; D63; E24.

Rev. Tempo do Mundo, 4(2): 163-182 [2012]

1 AS FALHAS DO MERCADO LABORAL E AS TRANSFERÊNCIAS MONETÁRIAS DE RENDA

Na história dos distintos sistemas econômicos e sociais, o sistema capitalista é o único que pretende resolver, de maneira simultânea e por meio do mesmo mecanismo de

* Diretor acadêmico e pesquisador do Centro Interdisciplinar para o Estudo de Políticas Públicas (CIEPP), em Buenos Aires, e docente em cursos de pós-graduação em diferentes universidades da Argentina.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*

mercado, os problemas de designação de postos de trabalho no sistema produtivo e de distribuição de renda entre a população. Esta dupla função opera mediante um contrato supostamente livre entre ofertantes e demandantes de força de trabalho, pelo qual a remuneração (digamos, o salário) é, ao mesmo tempo, parte do custo de produção e o principal componente do poder de demanda dos trabalhadores.

Na prática, essa suposta liberdade de contratação é fictícia, uma vez que se submete a critérios legais e a regras de funcionamento dos mercados que regulam certos limites que devem ser respeitados pelas partes. Entre outros, existem dois limites que estreitam a remuneração (Offe, 2008). Assim, a suposta liberdade de contratação restringe-se entre um limite “superior”, que o salário não pode superar sem arriscar a rentabilidade da unidade produtiva (e, com isso, a própria existência do posto de emprego); e um limite “inferior”, que não pode ser ultrapassado sem arriscar a subsistência do trabalhador e de sua família (e a reprodução da força de trabalho).¹

A globalização econômica agrava os problemas, pressionando pela redução do custo laboral e pelo aumento da produtividade para poder competir internacionalmente. As expressões deste fracasso são múltiplas: desemprego, subemprego, emprego precário, desqualificação de capacidades laborais, migrações massivas de força de trabalho, pobreza da classe trabalhadora, inflação de custos etc. Assim, cada vez mais, são restritas as possibilidades de administrar a contratação laboral de toda a força de trabalho pagando-se uma renda situada entre os limites assinalados.

Entre outros efeitos que derivam dessas dificuldades, duas tendências são evidentes. Por um lado, multiplicam-se as formas e as condições de emprego de tal forma que a heterogeneidade da contratação laboral é elevada. O emprego é uma recompensa difícil de obter para os desempregados e um privilégio difícil de conservar para os empregados. Neste contexto, o mercado de trabalho não é um espaço de contratação livre para a maior parte da força de trabalho, mas um espaço de submissão e perda de autonomia pessoal.

Por outro lado, entre outras consequências, observa-se uma tendência que busca separar, em parte, a função dual da remuneração pelo emprego, distribuindo renda mediante transferências pela via fiscal. Estas políticas de transferências monetárias pela via fiscal tendem a estar situadas analiticamente no campo das chamadas políticas sociais, mesmo que o problema se origine a partir das deficiências do mercado laboral para cumprir os imperativos que a organização capitalista impõe. De fato, as próprias mudanças na relação laboral são o melhor modo de rastrear a metamorfose que tem experimentado a “questão social” ao longo do tempo (Castel, 1995; Lo Vuolo *et al.*, 1999, cap. 7). As transferências monetárias às pessoas pela via fiscal têm acontecido desde a origem do sistema capitalista.²

1. Os direitos sociais do Estado social moderno têm incorporado outro imperativo: a remuneração ao emprego também deve cobrir, por meio de qualquer arranjo, uma renda (suficiente) durante a vida profissional passiva das pessoas.

2. Basta recordar as “leis de pobres” na Inglaterra e o amplamente citado sistema de Speenhamland (Aguirre e Lo Vuolo, 2011).

Muitos argumentos são utilizados para justificar o desenho dos problemas do mercado de trabalho, desde o campo econômico ao campo social, entre os quais se destacam dois. O primeiro assinala que o problema não é do mercado de trabalho, que funciona corretamente, mas, sim, da força laboral, que não tem capacidade para ser empregada ou exige uma remuneração muito elevada. O segundo defende que as políticas de transferência fiscal de renda só seriam temporárias e serviriam para administrar a transição a uma solução laboral definitiva graças ao crescimento econômico, à geração de empregos e à capacitação da força de trabalho.

À medida que o tempo passa, esses argumentos se tornam mais difíceis de sustentar, e as políticas de transferências monetárias de renda pela via fiscal vão se instalando como novas figuras contratuais entre as pessoas e o Estado. Portanto, elas respondem aos contextos particulares e a heranças institucionais de cada sistema nacional de proteção social. Por exemplo, naqueles países com sistemas mais maduros e expandidos de proteção social, aos amplos seguros de desemprego, têm sido somadas múltiplas políticas ativas de emprego, que vão desde a transferência de renda em troca de capacitação e realocação das pessoas desempregadas, aos programas que exigem em troca a obrigação de trabalhar nas tarefas atribuídas pelo Estado (*workfare*).

Por sua parte, os países latino-americanos estão seguindo diferentes caminhos no que se refere a essa questão, devido, em grande medida, à presença de amplos setores econômicos, que funcionam com emprego informal e heranças institucionais particulares.³ Neste contexto, a aposta no funcionamento do ciclo virtuoso entre crescimento econômico, emprego e proteção social universal torna-se mais difícil de concretizar-se na região (Lautier 2006).⁴

Essas dificuldades não são inesperadas: o próprio conceito de informalidade se construiu décadas atrás na região, ao se comprovar que, mesmo com anos de crescimento econômico continuado, importantes grupos trabalhistas ficavam excluídos dos benefícios do emprego formal.⁵ A informalidade na América Latina responde a fatores estruturais que não se solucionam apenas com crescimento, e, na realidade, o crescimento alimenta-se da informalidade de grande parte da economia e do emprego mercantil. Não se deve estranhar, então, que, ainda que muitos países da região venham registrando crescimento econômico expressivo nos últimos anos, altos níveis de informalidade e de heterogeneidade nos mercados laborais ainda persistam.

3. De fato, chegou-se a caracterizar os regimes de bem-estar da região como de segurança informal (Gough, 2004), sugerindo-se que, até a década de 1980, suas matrizes de responsabilidade institucional oscilaram entre "informal-conservador" ou "conservador-informal", dependendo se "a ênfase é colocada nas características institucionais existentes ou ausentes" (Barrientos, 2004).

4. Soma-se a isso uma aposta na dinâmica própria dos modelos *duais*, em que um setor moderno supostamente arrasta o setor atrasado (Barbeito e Lo Vuolo 1992).

5. Para uma discussão sobre o modo como vem mudando o conteúdo do termo informalidade, ver, por exemplo, Lautier (1994) e Theodoro (2002). Para uma análise da situação recente na região, ver Tokman (2007).

Entre outros efeitos, essa característica estrutural tem limitado a eficácia dos arranjos institucionais, operando sob a regra dos seguros sociais, em geral, e das políticas de complemento, substituição e sustento da renda, em particular. Como resultado, na região, há tempos se observam diferentes programas que buscam transferir renda à população sem acesso ao emprego formal e sem cobertura dos programas tradicionais de seguros sociais. Ultimamente, ocupam um papel central os chamados programas de transferências monetárias condicionadas (TMC – em inglês, *conditional cash transfer programs*), cuja origem tende a ser identificada com o Programa de Educação, Saúde e Alimentação (Progresa), instalado no México, em 1997, mas que, na realidade, reconhece antecedentes diversos segundo a trajetória histórica e a realidade política de cada país.⁶

A maioria dos programas de TMC não justifica as transferências monetárias nos problemas laborais da população em idade ativa, mas na insuficiência de renda do grupo familiar e, especialmente, na carga econômica que representa a presença de população em idade economicamente dependente. O objetivo que tende a ser invocado para estes programas é duplo: no curto prazo, reduzir a pobreza de renda; no longo prazo, incrementar, a formação de “capital humano”, como mecanismo para romper a cadeia “hereditária” da insuficiência de renda. Isto seria alcançado, porque as taxas de retorno das transferências fiscais de renda seriam maiores quando se dirigissem às crianças e se exigissem condicionalidades a cargo de seus progenitores (Banco Mundial, 2005).

As regras operacionais desses programas denotam certos traços gerais em comum: *i*) transferência de recursos monetários (em alguns casos, com transferências complementares em espécie); *ii*) foco em famílias classificadas como pobres (e/ou em pobreza extrema), com crianças e adolescentes (alguns admitem categorias de famílias sem filhos/as); *iii*) condicionalidades punitivas vinculadas à frequência escolar e a controles de saúde e nutricionais, tanto de crianças e adolescentes como de mulheres grávidas; *iv*) preferência pela transferência do benefício às mães;⁷ *v*) seleção de beneficiários conforme as zonas geográficas prioritárias, autoidentificação, teste de recursos e/ou necessidade etc. O anterior não desconhece que existam programas que são classificados como de TMC e que carecem de alguma destas características, mas, em geral, estas são as principais regras operacionais.

6. Como referência, até 2010, as bases de dados da Cepal reconhecem programas de TMC em dezoito países da região, cobrindo mais de 25 milhões de domicílios (aproximadamente 113 milhões de pessoas) e com um gasto em torno de 0,4% do PIB (Cechini e Madariaga, 2011). No entanto, os programas incluídos diferem em suas regras operacionais, sua magnitude, sua cobertura e seus recursos. Ver também World Bank (2009).

7. Em geral, ainda que nem sempre, os programas de TMC pagam o benefício às mães, reforçando, assim, seu papel como responsáveis do cuidado das crianças e do cumprimento das condicionalidades em educação e saúde. Ver Rodríguez (2011).

Semelhantes aos de TMC são os programas de alocações familiares (AFs) não contributivas (*asignaciones familiares no contributivas* – AFNC).⁸ O Chile, por exemplo, conta com o subsídio único familiar para pessoas com recursos escassos e sem acesso ao subsídio familiar contributivo. Os beneficiários são escolhidos pela autoridade de aplicação, conforme a avaliação que registra a ficha de proteção social.⁹ Outro exemplo citado é o do Uruguai, que tem estendido a cobertura de seu programa de subsídios familiares contributivos com benefícios não contributivos.¹⁰ Benefícios não contributivos assimiláveis podem ser observados também em pensões.¹¹

Tendo como referência esses antecedentes e um crescente debate na Argentina em torno de múltiplos projetos de lei que propunham o pagamento de benefícios universais a famílias com crianças e adolescentes, em outubro de 2009, apareceu no país a Alocação Universal por Filho para Proteção Social (*Asignación Universal por Hijo para Protección Social* – AUH).¹² Trata-se de um benefício único e não contributivo que se incorpora – pelo Decreto nº 1.602 – à Lei nº 24.714, que é a que regula os diversos benefícios de AFs pagos aos trabalhadores assalariados formais.¹³ O benefício da AUH é concedido às pessoas que se registram como trabalhadoras informais ou desempregadas. A pretensa universalidade do benefício derivaria da somatória das três categorias consideradas como componentes do mercado de trabalho: assalariados formais, informais e desempregados.

8. Em geral, os programas de alocações familiares para trabalhadores formais se estabeleceram logo após os programas de pensões: Argentina, em 1957; Chile, em 1937; Brasil, em 1941; Uruguai, em 1943; Bolívia, em 1953; Colômbia, em 1957; México, em 1973; e Costa Rica, em 1974. Ver Issa (2010).

9. Além do mais, as famílias compreendidas no Programa Chile Solidário participam automaticamente desse subsídio. O sistema também paga outras prestações, como o subsídio da assistência maternal, a bonificação de proteção familiar (para as famílias que participam do Programa Chile Solidário), o Abono de Março (prestação paga, no início do período escolar, às famílias com filhos cuja renda mensal seja menor que uma determinada cifra etc.). Em 2009, unificaram-se os montantes das prestações contributivas e não contributivas por filho.

10. Desde 2000, no Uruguai, instrumentalizou-se um programa de alocações familiares para famílias com menos recursos, independentemente do tipo de inserção laboral (OIT, 2008). A partir de 2008, foi substituído pelo Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares, que aumentou a cobertura e paga um benefício variável segundo a quantidade de filhos por família, com uma escala de equivalências que prevê um montante maior se as crianças frequentam níveis de ensino primário ou secundário.

11. Por exemplo, no México, funciona o programa Setenta e Mais e, em âmbito local, a Pensão Alimentícia Universal da Cidade de México (Yanes, 2011; Duhau, 2009). No caso da pensão rural do Brasil, pode-se considerar esta pensão como semicontributiva, um vez que se financia com um imposto sobre as vendas de produtos agrícolas e uma mínima contribuição para aposentadoria. Outra experiência não contributiva é o Programa Renda Dignidade, da Bolívia (Müller, 2009).

12. Ver Berrenechea e Straschnoy (2008) e Lo Vuolo (2009).

13. As alocações familiares que recebem os assalariados formais incluem as que se pagam como um montante mensal por determinado período (pré-natal, maternidade, filho e filho com necessidades especiais), ou as que se pagam como um montante único no ato do evento (nascimento ou adoção, matrimônio e por ajuda escolar). Estas alocações variam de maneira decrescente (até serem anuladas), segundo o montante do salário do trabalhador em atividade e a zona geográfica onde desenvolve sua tarefa. Também recebem algumas alocações os beneficiários do seguro-desemprego e os aposentados e pensionistas. O programa se financia com contribuições patronais (os trabalhadores não fazem aportes pessoais), e as diferentes jurisdições estatais (nacional, provinciais e municipais) pagam diretamente a seus empregados, sem contribuir à segurança social.

A AUH aparece, assim, como uma nova espécie dentro dos programas de transferência de renda às pessoas pela via fiscal. Sua particularidade é que esta reconhece explicitamente que a origem do problema está centralmente no mau funcionamento do mercado de trabalho e dos seguros sociais. Chama atenção por ser um programa que reconhece o direito a receber um benefício reconhecido por uma lei, mesmo quando a pessoa desempenhe uma função laboral ilegal: o emprego informal. E, ainda, por equiparar o direito das pessoas nesta situação com o daquelas que se declaram desempregadas.

As regras operacionais da AUH buscam solucionar, desse modo, as deficiências dos programas de TMC e, inclusive, dos programas das alocações familiares não contributivas. Na sequência, serão descritas as principais características da AUH, para, então, analisar seus prováveis impactos.

2 A ALOCAÇÃO UNIVERSAL POR FILHO PARA PROTEÇÃO SOCIAL

Como critério geral, podem receber o benefício da AUH pessoas que possuam as seguintes características: *i)* não receber outra bonificação familiar prevista na lei de AF; *ii)* ser desempregada ou trabalhar na economia informal; e *iii)* receber uma remuneração inferior ao salário mínimo, vital e móvel (SMVM).¹⁴ No máximo, podem ser recebidos cinco benefícios da AUH por família, e o pagamento pode ser feito tanto à mãe como ao pai dos menores residentes na República Argentina. A regulamentação da norma que criou a AUH agregou outro requisito: não só a pessoa beneficiária inscrita, mas também todas as pessoas incorporadas ao grupo familiar têm que reunir as características assinaladas.

O primeiro inconveniente surge pela imprecisão do conceito de *economia informal*, que envolve atividades muito heterogêneas, como reconhecem diversos estudos na matéria e os próprios informes governamentais (Argentina e Banco Mundial, 2008). Esta imprecisão habilita a seleção arbitrária de grupos por parte do poder político, o que tem derivado na inclusão de amplos grupos de trabalhadores em condições laborais precárias, como é o caso dos autônomos *monotributistas* (salvo que estejam registrados como *monotributistas sociais*).¹⁵

A AUH tem maior potencial de cobertura que outros programas de TMC porque não foram impostas cotas para o número total de benefícios (como no Programa Bolsa Família, no Brasil). Ademais, o teto de renda para ser beneficiário é reativamente alto e não se estabelece especificamente para o programa, mas equivale ao valor do benefício geral da alocação por filho que paga o programa de AF à categoria dos assalariados formais de mais baixa renda.¹⁶

14. Desde janeiro de 2011, o valor do SMVM é de \$ 1.840,00 (US\$ 443,00) mensais.

15. Os *monotributistas sociais* são uma nova categoria de trabalhadores, cujas atividades de produção, serviços ou comercialização dificultam sua inserção na economia formal, pois se encontram em situação de vulnerabilidade social. Para gozar deste benefício, devem inscrever-se no Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social da Argentina.

16. Desde agosto de 2010, o valor mensal é de \$ 220,00 (aproximadamente US\$ 53,00). Existem diferentes valores da designação por filho no Programa de Alocações Familiares para os trabalhadores formais, segundo os caminhos de renda e a região do país em que atue o trabalhador. A AUH equivale ao valor geral do primeiro lance da escala salarial estabelecida.

A outra peculiaridade da AUH é o mecanismo previsto para obrigar o cumprimento das condicionalidades. Mensalmente, paga-se somente 80% do montante total do benefício, e os 20% restantes são retidos até o fim do calendário anual. Neste momento, deve-se certificar o cumprimento das condicionalidades de frequência ao sistema educativo e o comparecimento periódico da mãe e dos menores de idade a controles no sistema sanitário. Se tais condicionalidades não forem cumpridas, a família perde o benefício e, inclusive, torna-se passível de outras penalidades, por *falsificação de declaração juramentada*.

Outra característica distintiva é que a AUH se financia com recursos do sistema de seguridade social, incluindo a renda por aportes e contribuições dos assalariados formais e também os rendimentos anuais do Fundo de Garantia e Sustentabilidade do Regime Provisional Público de Repartição. Este fundo foi criado em meados do ano de 2007 e expandido no final de 2008, com a reestatização do sistema de previdência social e a conseguinte transferência dos diversos fundos geridos pelas administradoras de fundos de aposentadorias e pensões (em espanhol, *administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones* – AFJP).¹⁷

Outra novidade é a criação, em abril de 2011, da Alocação Universal por Gravidez para Proteção Social (em espanhol, *Asignación Universal por Embarazo para Protección Social* – AUE, Decreto n° 446/2011), como complemento da AUH e organizada com pré-requisitos similares: *i*) é um benefício não contributivo dentro do regime contributivo de AF; *ii*) seus beneficiários são as mulheres grávidas que se enquadram às mesmas características social-trabalhistas exigidas para a AUH; e *iii*) durante os meses de gravidez, paga-se 80% do benefício, e os 20% retidos são pagos no momento do nascimento e sob a condição de demonstrar o cumprimento das condicionalidades em matéria de saúde.¹⁸

Como se pode observar, as regras operacionais da AUH são uma particular combinação entre os programas de TMC e os de AFNC, conforme explicitado a seguir.

- 1) A norma que regula o benefício está inclusa na Lei de Alocações Familiares (Lei n° 24.714) para trabalhadores assalariados formais.
- 2) Os beneficiários participam por sua condição trabalhista e porque recebem uma renda abaixo do SMVM.
- 3) Não se leva em conta a renda familiar total, mas, sim, a relação trabalhista de todos os membros do grupo familiar.
- 4) O valor do benefício e seu ajuste estão ligados a valores vigentes para o programa de AF dos assalariados formais.

17. Nessa data, a Argentina eliminou o componente de capitalização individual de aportes administrado por empresas privadas, criado em 1994, para voltar a um sistema único e estatal de distribuição (Arza, 2009; Mesa-Lago, 2009; Lo Vuolo, 2008).

18. O valor do benefício da AUE equivale ao da designação *pré-natal* do programa de AF dos assalariados formais e para a *zona geral* (também aproximadamente US\$ 53,00 mensais na data). Exigem-se controles médicos previstos no programa Pan Nascido, do Ministério de Saúde.

- 5) Existe um mecanismo preventivo de sanção que retém parte do benefício (em um contexto de alta inflação), mediante a certificação do cumprimento das condicionalidades.
- 6) O benefício é financiado com recursos da seguridade social.
- 7) Paga-se um benefício diferenciado às grávidas.

Ainda com essa combinação específica de regras operacionais, a AUH continua mantendo quatro critérios gerais dos programas de TMC: *i*) focalização (por categoria trabalhista e por renda); *ii*) condicionalidades punitivas para receber o benefício; *iii*) falta de compatibilização entre os distintos benefícios do mesmo tipo pagos por outros programas do sistema de proteção social; e *iv*) falta de integração entre estes benefícios e os créditos fiscais reconhecidos no sistema tributário. Ademais, um benefício que tende a apresentar-se como um direito da criança é, na realidade, um direito dos pais e das mães, dependendo de sua situação trabalhista.

3 OS PROVÁVEIS IMPACTOS DA AUH

Os impactos e os rendimentos dos programas de TMC são controversos.¹⁹ Em geral, os mais consolidados declaram alcançar a totalidade das famílias catalogadas como indigentes e grande parte dos pobres. Em contraste, na maioria dos programas da América Central, a cobertura não supera 20% da população catalogada como pobre. O impacto positivo sobre as rendas familiares é variado e depende do nível dos benefícios transferidos, da cobertura e do “teto” de renda próprios estabelecidos para ter direito ao benefício. Os programas mais antigos e estáveis parecem ter contribuído para melhorar as restrições de liquidez e de acesso ao crédito e, ao mesmo tempo, melhoram o nível e a qualidade dos alimentos consumidos. Mesmo assim, as condicionalidades, em matéria de saúde e educação, vinculam-se com maiores taxas de matrícula, ainda que não tenham sido observadas melhoras substanciais nos níveis de aprendizagem e no estado nutricional dos beneficiários. Não se registram desincentivos à oferta laboral da população adulta dos lares beneficiários, tampouco a redução do trabalho infantil.

Até a presente data, há poucas possibilidades de se realizarem avaliações sólidas nestes e em outros aspectos da AUH. Isto se dá porque, por um lado, não há informação disponível derivada dos registros de beneficiários nem de pesquisas com beneficiários que permitam avaliar sua situação antes e depois da implementação. Por outro lado, a isto se soma a desconfiança que pesa sobre os indicadores difundidos pelo Instituto Nacional de Estatísticas e Censos (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INDEC) desde sua intervenção pelo governo nacional no começo de 2007. Tampouco se pode contar com registros adequados de desempregados.²⁰

19. Ver Cechini e Madariaga (2011), especialmente os capítulos V e VI.

20. O seguro-desemprego cobre em média 8% dos desempregados estatísticos.

3.1 Cobertura: universal?

Um exemplo desses problemas é o fato de não existir acordo sequer na quantidade de menores de 18 anos que habitam o país, ao ponto de a cifra utilizada em diferentes trabalhos sobre o tema oscilar entre 12,4 milhões e 13,6 milhões de pessoas.²¹ Considerando-se que, até fevereiro de 2011, se informava haver pouco mais de 3,5 milhões de benefícios pagos pela AUH,²² e tendo-se em conta os demais programas existentes, que pagam benefícios às pessoas menores de 18 anos, um informe conclui que entre 18% e 28% deste grupo de população seguem sem nenhum tipo de cobertura (Lozano e Raffo, 2010).²³ Em contraste, outro trabalho sustenta que somente 2% estariam hoje sem cobertura de nenhum tipo (Bertranou, 2010).²⁴

A análise da cobertura é mais confusa quando se considera que cerca de 90% daqueles que recebem a AUH se registram como mulheres desempregadas. Este dado é incompatível com a composição desempregados/informais e também de desemprego de mulheres/homens que refletem os dados do mercado de trabalho.

Que explicação pode ser oferecida para tais incompatibilidades? Intuitivamente, pode-se supor que os homens que atuam em trabalhos informais preferem não se registrar como beneficiários da AUH. Isto se dá por duas razões principais. A primeira vincula-se ao temor à própria fiscalização da atividade por parte do Estado, enquanto a informalidade é ilegal, e, ademais, corre-se o risco de não cumprir com certas condições, como receber uma renda menor do SMVM. Em segundo lugar, evita-se a fiscalização e garante-se a “permanência” na classificação segundo a renda se as mulheres inativas se registram como beneficiárias desempregadas. De certo modo, a AUH gera uma particular “armadilha da informalidade” (e/ou do desemprego), derivada do que já foi assinalado: reconhece um direito “formal e legal”, requerendo-se que as pessoas trabalhem em uma relação de emprego “informal e ilegal”.

Essa situação decorre da transferência de beneficiários de programas que absorveram a AUH (Lozano e Raffo, 2011). É que, na prática, os que receberam mais rapidamente o pagamento da AUH foram aqueles que já estavam registrados em outros programas e, por isso, estavam nas bases de dados administradas pela Administração Nacional de Segurança Social (Anses). Por exemplo, quase 29% dos

21. O primeiro dado é do Censo de 2001; e dele fazem uso os informes oficiais e alguns privados. O segundo dado surge ao aplicar a proporção que tinha esta faixa etária sobre a população total em 2001 (33%), sobre a população total dos dados provisórios do Censo 2010 (40.091.359 pessoas).

22. Segundo a apresentação de funcionários do Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), na Jornada de Discussão sobre a Alocação Universal por Filho para a Proteção Social, organizada pela ASET e pela UNICEF, em Buenos Aires, em 29 de março de 2011. O número de adultos beneficiários se estabilizou em pouco mais de 1,85 milhões.

23. Estimava-se que 4,2 milhões de benefícios são pagos pelo regime de AF da segurança social nacional; 1,6 milhões são alocações familiares pagas diretamente pelos estados (nacional, provincial e municipal); e 800 mil benefícios estão cobertos por dedução por carga de família no imposto de renda de seus pais.

24. A cobertura da AUE para grávidas é ainda mais difícil de estimar, devido a seu recente lançamento.

benefícios da AUH são pagos a pessoas transferidas do Plano Famílias pela Inclusão Social (Szenquer, 2009), que subsidiava mulheres com crianças sob seu cuidado permanente e quando não participassem do mercado de trabalho (ou seja, inativas). Outros 21% correspondem a crianças de pessoas que eram beneficiárias de algum tipo de plano de emprego/desemprego (principalmente dos programas Chefes e Chefas de Lar Desempregadas e Emprego Comunitário).²⁵ Os grupos mais difíceis de captar, e que explicam grande parte da deficiência de cobertura, são aqueles que estão em uma situação econômica e social de extrema precariedade, de modo que não estavam incluídos nos programas registrados (Lozano e Raffo, 2010).²⁶

Em resumo, o método particular de direcionamento da AUH apresenta uma cobertura ampla em relação a outros programas de TMC, mas não é universal e não resolve problemas amplamente detectados, como segmentação, erros de cobertura, discriminação, estigmatização, clientelismo etc. Mesmo assim, incorpora o problema da armadilha da informalidade.

3.2 Condicionalidades punitivas: direito da criança e formação de capital humano?

São diversas as condicionalidades exigidas para a cobrança da AUH. Para o limite no nível de renda, na prática, trabalha-se com autodeclaração e não se conhecem critérios nem métodos de fiscalização sobre ela. Conforme mencionado, é uma situação esdrúxula, porque a pessoa que trabalha informalmente deve declarar as condições em que desempenha uma relação trabalhista ilegal.

Além das condicionalidades em matéria de saúde e educação, o mecanismo de retenção mensal de 20% do montante do benefício “condicionado” a seu cumprimento é uma das peculiaridades mais críticas da AUH. Significa uma desigualdade no tratamento com relação aos assalariados formais, dos quais não se retém nem se retira nenhum valor de seus benefícios se as crianças não frequentam estabelecimentos educativos e sanitários. No programa de AF é outro: paga-se um montante extra – uma espécie de “prêmio” – em caso de frequência ao sistema escolar. Assim, os mesmos elementos que justificam as condicionalidades punitivas na AUH servem para justificar um “prêmio” para os trabalhadores formais.²⁷ A esta desigualdade de tratamento, soma-se a perda

25. Com a criação da AUH, também se reestruturaram e eliminaram programas de emprego, de modo que, em alguns casos, se reduziram a cobertura e os benefícios. Mesmo assim, diminuíram-se 600 mil bolsas educativas do Programa Ações Compensatórias e Educação e foram transferidos beneficiários de programas de províncias e municípios que aderiram à AUH.

26. Os registros mostram uma crescente quantidade de benefícios “suspensos de cobrança”, estimados em cerca de 10% dos registrados, que se explicam por incompatibilidades de bases de dados cruzados entre a nação e as províncias, falta de retirada de cartão em prazo e forma estipulados, ausência de mecanismos para facilitar o acesso a documento de identidade etc.

27. Similar discriminação entre beneficiários de AUH e do programa de AF é verificada no limite de cinco benefícios por grupo familiar para o primeiro caso, enquanto, no segundo caso, se pagam tantos benefícios quantos filhos e filhas estiverem sob seu encargo.

do valor real do benefício mensal da AUH em uma economia com altos níveis de inflação (entre 20% e 30% ao ano, segundo as estimativas privadas mais confiáveis e as avaliações das províncias com sistemas estatísticos não geridos pelo governo nacional).²⁸

O tratamento desigual se evidencia também em outras normas. Por exemplo, a AUH exige que as crianças frequentem estabelecimentos escolares estatais, restrição que não recai sobre os assalariados formais. O argumento é que a frequência a estabelecimentos privados (que, em quase sua totalidade, são subsidiados pelo Estado) é um indicador de disponibilidade de recursos, apesar de os registros indicarem que, nos quintões mais baixos da distribuição de renda, exista elevada frequência de estabelecimentos privados.²⁹ Esta inconsistência levou a suspender na prática esta exigência, que não se derogou; e o poder político mantém a possibilidade de aplicar ou não sanções por este motivo.

Em síntese, a AUH continua consolidando um sistema institucional organizado para pagar melhores benefícios aos que estão mais bem posicionados no mercado de trabalho e na distribuição de renda. Esta é uma característica geral de políticas e programas de proteção social na América Latina, o que leva a duvidar dos objetivos visados pelas condicionalidades e critérios de seleção que caracterizam este tipo de programa. É mais razoável supor que estejam mais relacionados com a aplicação de mecanismos de controle social e de legitimação política que com questões de racionalidade técnica vinculadas à formação de capital humano.³⁰

As condicionalidades abrem espaço para arbitrariedades na seleção e na sanção dos potenciais beneficiários. Mais ainda pelo fato de a AUH ser um programa nacional, enquanto os serviços de educação e saúde são administrados quase em sua totalidade pelas jurisdições provinciais e municipais. Existem evidências que indicam a aplicação de critérios díspares por parte de autoridades escolares e sanitárias para certificar o “não cumprimento” das condicionalidades e habilitar, assim, a potencial perda do benefício e, portanto, maiores dificuldades para continuar na carreira educativa e usufruir do sistema de saúde.

Os elementos assinalados questionam seriamente a pretensão de apresentar benefícios do tipo da AUH (e dos programas de TMC, em geral) como “direitos da criança”. Como poderiam ser considerados direitos estes benefícios que a autoridade política pode subtrair caso não se cumpram condições sobre as quais meninos, meninas e adolescentes não têm responsabilidade nem poder para cumprir por si mesmos? Como poderiam ser direitos universais, quando aos mais desprivilegiados são impostas as piores condições de acesso aos benefícios, em comparação aos

28. Ver, por exemplo, Barbeito (2010).

29. Para 2006, estimava-se que 36% dos menores dos grupos familiares dos dois primeiros quintos de renda frequentavam estabelecimentos privados (Gamallo, 2008).

30. Obtêm-se conclusões similares para o caso de programas como o Bolsa Família (Medeiros, Britto e Soares, 2007, p. 18).

que estão em melhores condições, e para o Estado se reserva o poder de sancionar conforme estas normas desiguais?

As condicionalidades punitivas, especialmente quando são desiguais em relação a outros grupos da população, não podem caracterizar direitos universais das pessoas e muito menos de meninos, meninas e adolescentes. Longe de estabelecer direitos da criança, as condicionalidades são um mecanismo que limita a autonomia pessoal, estabelecendo relações de subordinação e controle social que abrem a porta para o uso dos programas com fins de clientelismo político. Sua utilização arbitrária não depende dos beneficiários, mas das condutas das autoridades políticas.

3.3 Impactos distributivos: qual o nível e a favor de quais grupos?

Logicamente, qualquer transferência de renda a pessoas que antes não tinham cobertura deste tipo de benefícios tem impactos positivos em sua renda, seu consumo, sua frequência escolar etc. Lamentavelmente, no caso da AUH, é muito difícil quantificar estes impactos devido aos problemas assinalados com relação à informação de base, ao que se somam as complexidades das regras operacionais quanto à seleção de grupos beneficiários, às condicionalidades, às sanções, à debilidade fiscalizadora etc.

Como ilustração, enquanto o INDEC estima que o valor da cesta alimentícia básica com que se define a linha de indigência subiu 40%, entre janeiro de 2007 e maio de 2011, estimativas baseadas em índices de preços alternativos localizam este crescimento em 166%. Para a linha de pobreza, as diferenças oscilam entre 43% e 135%, respectivamente.³¹ Assim, enquanto o INDEC estima, para o segundo semestre de 2010, que as famílias indigentes são cerca de 2% do total e as famílias pobres 6,8%, estimativas alternativas localizam estas porcentagens em torno de 16% e 29%, respectivamente (Lozano *et al.*, 2011).

A essas complicações dos dados de custo de vida, somam-se os múltiplos critérios aplicados nos exercícios de “simulação” que buscam estimar o impacto distributivo da AUH. É muito ampla a dispersão observada nos resultados obtidos por estes exercícios. As reduções estimadas nos indicadores de pobreza e indigência vão desde 55% e 70%, respectivamente (Agis, Cañete e Panigo, 2010), até apenas 4% e 11% (Lozano e Raffo, 2010, quadro 20).³² Com outra metodologia, estima-se que, se a seleção de beneficiários e as condicionalidades tivessem aplicação “estrita”, a “pobreza extrema” cairia de 6,9% a 3,2%, e a “moderada”, de 23,2% a 21,1%. Se, por outro lado, não se fiscalizassem as condicionalidades, a redução, no primeiro caso, seria de 6,9% a 2,8% e, no segundo caso, de 23,2% a 19% (Gasparini e Cruces,

31. As estimativas mencionadas utilizam os índices de preços de províncias cujos institutos de estatísticas mantiveram suas metodologias. Para a metodologia, ver Barbeito (2010).

32. Funcionários do MTEySS apontam reduções de 35% e 53%, respectivamente. Ver Roca (2010).

2010). Um documento publicado pela OIT estima que o programa de AUH “reduz a indigência e a pobreza marginal em 65% e 18% em comparação com a situação prévia” (Bertranou, 2010).

Esses diversos resultados de tentativas de mensuração dos impactos distributivos em âmbito *macro* se agravam no plano *micro*. São múltiplos os casos que se podem apresentar, e, ademais, os montantes dos benefícios da AUH e do programa de AF diferem dos reconhecidos na cobertura adicional que representa as deduções tributárias por cargas de família no imposto de renda das pessoas. Assim, contribuintes que ganham acima dos limites salariais estabelecidos para cobrar a AUH e as AFs têm, igualmente, créditos fiscais pelos seus filhos. Esta desintegração do sistema fiscal impede a estimativa da posição de rede de cada contribuinte e, por isso, o impacto distributivo em rede.³³

Em síntese, pode-se supor que o impacto distributivo da AUH seja positivo, mas não há consenso quanto à sua magnitude nem tampouco quanto à distribuição entre os diferentes grupos. A multiplicidade de programas e condicionalidades e a falta de integração fiscal são a principal explicação desta situação.

3.4 Financiamento: garantido e estável?

Muitos programas de TMC são financiados no todo ou em parte com recursos provenientes de empréstimos externos ou impostos gerais. Em contraste, a AUH recebe recursos do sistema de segurança social, acentuando uma tendência que há tempo vem diluindo a tradicional separação entre prestações contributivas e não contributivas. Esta tendência se verifica por duas vias. Por um lado, os benefícios da segurança social são financiados, parcialmente, com tributos gerais. Por outro lado, benefícios não contributivos são pagos com recursos arrecadados por impostos ao salário (aportes pessoais e contribuições empresariais).³⁴ Como ilustração, em 2009, os recursos arrecadados por aportes e contribuições sobre o salário representavam apenas 57% da renda total do sistema de provisão social argentino; o resto provinha de transferências de impostos gerais.

A reforma previdenciária de 1994 marcou um hiato nesse processo. Naqueles momento, o “baque fiscal” gerado pela transferência dos aportes pessoais dos trabalhadores a fundos das contas de capitalização individual de aportes foi coberto pela correlativa transferência de impostos gerais. No entanto, quando se tornou a estatizar o sistema de provisão social, ao final de 2008, recriando-se um sistema público e único de repartição, os impostos de rendas gerais permaneceram

33. A respeito, ver Barbeito (1995).

34. Semelhante ao resto da América Latina, na Argentina, o maior peso da arrecadação tributária corresponde aos impostos indiretos e sobre o salário, enquanto é baixa a carga tributária sobre a renda pessoal, patrimonial e capital (Cetrángolo e Gómez-Sabaini, 2007).

financiando a segurança social, visto que o Estado recuperou os aportes pessoais dos trabalhadores. Assim, hoje, o fundo que financia a segurança social e a AUH constitui-se com recursos tanto de aportes e contribuições sobre o salário, como de rendas gerais.

Atualmente, o sistema de segurança social registra superávit, explicado pela transferência de fundos do extinto sistema de administração privada para o Estado. Ao caráter excepcional destes fundos, soma-se a elevada e crescente “dívida contingente” que registra o sistema de previsão social, pelo não pagamento de benefícios conforme estabelece a lei vigente (e que a Corte Suprema de Justiça da Nação intimou a pagar). Finalmente, o fundo de reserva, constituído com os ativos dos fundos que antes eram geridos pela AFJP, tem sido usado para financiar o Tesouro Nacional (e também diversos programas de subsídios).³⁵

Em resumo, a AUH disputa com outros programas contributivos recursos que podem não ser suficientes a médio e longo prazo. Parte do problema de financiamento poderia ser amenizado se tivessem sido transferidos ao financiamento da AUH os recursos que financiavam os programas suprimidos e cujos beneficiários foram absorvidos pelo novo programa.³⁶ No entanto, isto não aconteceu. O Tesouro recarregou o sistema de segurança social com a AUH e ficou com os fundos destes programas para designá-los a outros fins.

4 REFLEXÕES FINAIS: REPENSAR O PROBLEMA CENTRAL

Sempre que se formula e se analisa uma política pública, primeiramente, deve-se definir o problema que se pretende resolver. Além dos objetivos mencionados, os diversos programas fiscais de transferências monetárias de renda a pessoas são resultado de um problema cada vez mais crucial: a ineficiência do mercado de trabalho para cumprir com os imperativos impostos pelo regime de organização econômica e social vigente.

Por mais que sejam apresentados como programas que buscam consagrar direitos da criança e formar seu capital humano, os programas de TMC, em geral, e a AUH, em particular, aparecem como resultado dessa incapacidade do mercado de trabalho. No entanto, organizam-se como programas de emergência e temporários que servem para esperar que o crescimento econômico permita ao mercado de trabalho cumprir de uma vez por todas as funções que não pode cumprir.

Certos princípios de organização que são comuns a esses programas são evidência do que foi mencionado previamente. Em primeiro lugar, são programas seletivos e focalizados na renda e/ou por categoria ocupacional precária. Em segundo

35. Incluindo assistência financeira a grandes empresas (por exemplo, ao setor automotivo).

36. Do total do gasto anual anunciado para a AUH (0,6% do PIB), estima-se que metade foi poupada por transferência de benefícios de outros programas (Lozano e Raffo, 2010).

lugar, exigem condicionalidades punitivas para o acesso, mais severas que as que devem ser cumpridas por pessoas com melhores renda e emprego para participar de outros programas mais generosos do sistema de proteção social. Em terceiro, os benefícios pagos são piores que os de programas para grupos mais bem posicionados e não estão integrados aos créditos fiscais reconhecidos no sistema tributário. Estas regras operacionais são sintetizadas na seguinte afirmação: piores benefícios e condicionalidades de acesso mais rigorosas para aqueles em pior situação.

A peculiaridade dos programas de TMC, em geral, e da AUH, em particular, é que se organizam justificando sua existência na distribuição de benefícios orientados às crianças. Pretende-se, em vez de assistir o adulto culpável de não ter emprego formal, assistir as crianças e os adolescentes considerados inocentes de sua situação. Contraditoriamente, apesar desta suposta inocência, sanciona-se quem não cumpre com certas condicionalidades para o acesso. Na prática, não se trata de um direito concedido à criança.

A maior novidade da AUH é o reconhecimento do benefício às pessoas em idade ativa que estejam desempregadas e/ou tenham um emprego informal. Ao incluí-las dentro da lei que regula as AFs para os assalariados formais e financiá-las com fundos da segurança social, na prática, continuam com a tradição de reconhecer direitos da pessoa trabalhadora. Este critério, para definir a população potencialmente beneficiária, supõe um maior potencial de cobertura que as tradicionais TMCs, porque não tem limites fixados (cotas) para o número de benefícios, e o teto de renda laboral é relativamente alto (vinculado com o SMVM que opera para os trabalhadores formais). Apesar disso, a AUH não resolve os problemas típicos de falta de cobertura universal, heterogeneidade e seletividade. Assim, para o Estado argentino, as crianças e os adolescentes têm valores diferentes segundo a relação trabalhista na qual estão temporariamente envolvidos seus pais e suas mães.

Como resultado, existem evidências para supor que a AUH abre espaços para certas formas de “armadilha de pobreza”, “armadilha do desemprego” e “armadilha do emprego informal”. As pessoas que trabalham informalmente preferem ocultar sua situação e registrar outros membros da família como desempregados, diante da ameaça de uma fiscalização de renda e da própria relação laboral. Como, ademais, participaram primeiro do benefício as pessoas que, por algum motivo, já estavam nos registros administrativos do Estado, quase a totalidade das pessoas beneficiárias figura como mulheres desempregadas.

A AUH mostra, assim, que as pessoas se “adaptam” aos critérios de focalização e às condicionalidades de cada programa, enquanto para o Estado se reserva o direito de discriminar entre quem merece e quem não merece benefícios. A AUH reforça esta situação quando aplica um questionável mecanismo de retenção por conta da certificação do cumprimento das condicionalidades exigidas. Isso, ademais, corrói

o valor real do benefício (e complica ainda mais o acesso aos serviços de educação e saúde). Esta combinação de regras define um benefício instável cujas regras operacionais são funcionais a Estados paternalistas e clientelistas.

O financiamento da AUH com fundos da segurança social sugere uma espécie de garantia, mas é certo que a suficiência destes fundos para todos os programas não está garantida. Essa forçada “solidariedade entre os próprios trabalhadores” se sustenta em um sistema tributário regressivo, em que subsistem, inclusive, créditos fiscais e subsídios a pessoas de renda elevada.

O maior mérito dos programas de TMC e da AUH é que distribuem benefícios a uma população que necessita deles e que não tinha cobertura dos programas de seguros sociais. No entanto, as regras operacionais eleitas por estes programas insistem em princípios de organização com comprovados inconvenientes: focalização, condicionalidade punitiva, temporalidade e falta de integração com o sistema tributário. Estes critérios potencializam o papel dos “técnicos” especializados em classificar e selecionar os problemas para a população, o que não é de estranhar que gozem de sua preferência. Mas, em troca, diminuem a autonomia dos beneficiários e sua capacidade para se desenvolverem em sociedade independentemente da permissão outorgada pelo poder político e por seus operadores.

Alguns elementos expostos neste trabalho ajudam a pensar prováveis caminhos para melhorar os resultados desses programas. Em particular, é interessante ressaltar quatro evidências cada vez mais claras nas sociedades latino-americanas: *i)* não é possível obter o ideal do pleno emprego para toda a força de trabalho e, muito menos, em condições que fomentem o bem-estar e a autonomia pessoais; *ii)* não é possível obter coberturas universais e igualitárias com programas focalizados e condicionados; *iii)* não é possível gerar distribuição progressiva de renda e sustentar fontes de financiamento se não se integram os subsídios fiscais com tributos distributivamente progressivos; e *iv)* não é possível seguir exigindo ao contrato trabalhista os imperativos que hoje lhe impõe o sistema capitalista com relação à designação dos empregos disponíveis e à distribuição de renda.

Essas evidências deveriam ser consideradas como pré-requisitos iniciais ao traçar novos caminhos para as políticas de transferências de renda. O desafio não é seguir reunindo programas com base nos mesmos princípios de organização, mas pensar em programas embasados em outros princípios de organização. Assim, à focalização, condicionalidade punitiva, à temporalidade e à falta de integração com o sistema tributário, que caracterizam os programas de TMC, deveriam se opor regras operacionais de universalidade, incondicionalidade, estabilidade e integração entre subsídios e tributos.

REFERÊNCIAS

AGIS, E.; CAÑETE, C.; PANIGO, D. **El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina**. Buenos Aires: Cenda/PROFPE/Ceil-piette, 2010. Mimeografado.

AGUIRRE, J.; LO VUOLO, R. M. **El sistema de Speenhamand, o ingreso ciudadano e a retórica da reação**. Buenos Aires: CIEPP, Feb. 2011. (Documentos de Trabajo CIEPP, n. 79).

ARGENTINA. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Banco Mundial. **Aportes para una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina**. Buenos Aires: MTEySS; Banco Mundial, 2008.

ARZA, C. **Back to the State: pension fund nationalization in Argentina**. Buenos Aires: CIEPP, 2009. (Documentos de Trabajo CIEPP, n. 72).

BARBEITO, A. La integración de los sistemas de transferencias fiscales como instrumento de integración social. *In*: VUOLO, R. M. (Ed.). **Contra la exclusión: la propuesta del ingreso ciudadano**. Buenos Aires: CIEPP, 1995. p. 177-234.

_____. **Re-construcción de índices de precios al consumidor y su incidencia en la medición de algunas variables monetarias reales**. Buenos Aires: CIEPP, 2010. (Análisis de Coyuntura CIEPP, n. 23).

BARBEITO, A.; LO VUOLO, R. M. **La modernización excluyente: transformación económica y Estado de bienestar en Argentina**. Buenos Aires: UNICEF/CIEPP/Losada, 1992.

BARRIENTOS, A. Latin America: towards a liberal-informal welfare regime. *In*: GOUGH, I.; WOOD, G. **Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 121-168.

BERTRANOU, F. **Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares**. Buenos Aires: OIT, 2010.

BERRENECHEA, V. C.; STRASCHNOY, M. **El ingreso ciudadano para la infancia: una nueva perspectiva sobre las políticas sociales**. *In*: ENCUENTRO IBEROAMERICANO DE INGRESO CIUDADANO. Buenos Aires, 6-7 nov. 2008. Mimeografado.

CASTEL, R. **Les métamorphoses de la question sociale**. Une chronique du salariat. Paris: Fayard, 1995.

CECHINI, S.; MADARIAGA, A. **Programas de transferencias condicionadas: balance da la experiencia reciente en América Latina y Caribe**. Santiago de Chile: Cepal, 2011. (Cuadernos de la Cepal, n. 95). Disponível em: < <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/44126/Programas-transferencias-Condicionadas-ALC-95.pdf>>.

CETRÁNGOLO, O.; GÓMEZ-SABAINI, J. C. **La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta**. Santiago de Chile: Cepal, 2007. (Serie Macroeconomía del Desarrollo, n. 60).

DUHAU, E. **Evaluación del diseño y la operación de la pensión alimentaria**. México: UAM, 2009. Mimeografiado.

GAMALLO, G. **Variaciones en el acceso a la educación de gestión estatal y privada en Argentina (1997-2006)**. Buenos Aires: CIEPP, 2008.

GASPARINI, L.; CRUCES, G. **Las asignaciones universales por hijo: impacto, discusión y alternativas**. La Plata: Cedlas, 2010. (Documento de Trabajo, n. 102).

GOUGH, I. Welfare regimes in development contexts: a global and regional analysis. *In*: GOUGH, I.; WOOD, G. **Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 15-48.

ISSA – INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. **Social security programs throughout the world: the Americas, 2009**. Washington: Issa, 2010.

LAUTIER, B. **L'économie informelle dans le tiers monde**. Paris: La Découverte, 1994.

_____. Una proteção social mutualista e universal: condição para a eficacia da lucha contra a pobreza. *In*: VUOLO, R. M. **A credibilidade social da política econômica em América Latina**. Buenos Aires: CIEPP, 2006. p. 43-105.

LO VUOLO, R. M. **Promesas falsas e necesidades certas: acerca do proyecto de criação do sistema integrado de previsão argentino**. Buenos Aires: CIEPP, 2008. (Análisis de Coyuntura, n. 18).

_____. **Asignación por hijo**. Buenos Aires: CIEPP, 2009. (Análisis de Coyuntura, n. 21).

LO VUOLO, R. M. *et al.* **La pobreza de la política contra la pobreza**. Buenos Aires: CIEPP, 1999.

LOZANO, R. *et al.* **El mapa de la pobreza argentina: o los efectos de actualizar la metodología**. Buenos Aires: IDEP-CTA, 2011. Mimeografiado.

LOZANO, C.; RAFFO, T. **Bicentenario sin hambre: evaluación del programa "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social" en sus primeros 4 meses de implementación**. Buenos Aires: IDEP-CTA, 2010. Mimeografiado.

_____. **Actualización de la cobertura; AUH e QUE**. Buenos Aires: IPYPP, 2011. Mimeografiado.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. V. **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate**. Brasília: Ipea, 2007. (Texto para Discussão, n. 1283).

MESA-LAGO, C. A lei de reforma da previsão social argentina; antecedentes, razões, características e análisis de posibles resultados e riesgos. **Nueva sociedad**, p. 14-30, 2009.

MÜLLER, K. Contested universalism: from Bonosol to Renta Dignidad in Bolivia. **International journal of social welfare**, v. 18, n. 2, p. 163-172, Apr. 2009. (First published online: 10 July 2008). Disponível em: <<http://online.library.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2397.2008.00579.x/pdf>>.

OFFE, C. Basic income and the labor contract. **Basic income studies**, n. 3, 2008.

OIT – OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Asignaciones familiares en Uruguay**: evaluación y propuestas de reforma. Santiago de Chile: OIT, 2007.

ROCA, E. Los retos y las oportunidades de la Seguridad Social en la Argentina. *In*: DIÁLOGOS DE PROTECCIÓN SOCIAL. Buenos Aires, 14 may 2010. Disponível em: <<http://www.cippecc.org/files/documents/Dialogos%202010/Roca.pdf>>.

RODRÍGUEZ, E. C. **Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género**: ¿Por dónde anda América Latina? Santiago: Cepal, 2011.

SZENQUER, D. Z. **Programa Familias por la Inclusión Social**: um análisis comparado. Buenos Aires: CIEPP, 2009. (Documentos de Trabajo CIEPP, n. 71).

THEODORO, M. **O Estado e os diferentes enfoques sobre o informal**. Brasília: Ipea, 2002. (Texto para Discussão, n. 919).

TOKMAN, V. **Flexibilidad con informalidad**: opciones y restricciones. Santiago de Chile: Cepal, 2007. (Macroeconomía del desarrollo, n. 70).

BANCO MUNDIAL. **Informe sobre el desarrollo mundial 2006**: equidad y desarrollo. Washington: Banco Mundial, 2005.

WORLD BANK. **Conditional cash transfers**: reducing present and future poverty. Washington: World Bank, 2009. (Policy Research Report, n. 47.603).

YANES, P. Mexico's targeted and conditional transfers: between oportunidades and rights. **Economic and political weekly**, v. XLVI, n. 21, 2011. Disponível em: <<http://environmentportal.in/files/Mexicos%20targeted.pdf>>.