

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

Renata Mirandola Bichir

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)

Esta pesquisa analisou 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, considerando, respectivamente, os seguintes programas: Programa Bolsa Família (PBF), Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) e Child Support Grant (CSG). Os dois eixos centrais de análise foram as condições político-institucionais para o surgimento e desenvolvimento desses programas na agenda de políticas, bem como as articulações destes programas com outras políticas sociais, visando entender problemas de coordenação e articulação intersetorial nesses três países. As principais questões orientadoras do estudo foram: *i)* quais são as principais dimensões institucionais que organizam os programas de transferência de renda no Brasil, na Argentina e na África do Sul; e *ii)* como distintas capacidades estatais e escolhas políticas e de políticas organizaram esses arranjos?

A comparação do caso brasileiro com os casos sul-africano e 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 socioeconômico. Brasil e África do Sul compartilham um histórico de elevados índices de pobreza e desigualdade, com importantes iniciativas estatais sendo desenvolvidas especialmente a partir da redemocratização desses países – porém com distintas escolhas políticas e perspectivas de integração social. A Argentina, por sua vez, apresenta um importante ponto de contraste, uma vez que os índices de pobreza

e desigualdade são relativamente menores e o contexto político da discussão dos programas de transferência é bastante distinto, dada a centralidade do mundo do trabalho e da perspectiva contributiva de proteção social. 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.

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. Por “capacidades estatais” entende-se 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.

O trabalho mostrou que o PBF, a AUH e o CSG guardam similaridades como pilares da proteção social não contributiva em seus respectivos países, considerando 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

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, ligadas ao mundo do trabalho, o Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) e a Administracion Nacional De La Seguridad Social (Anses). De maneira subsidiária e pouco integrada, está a atuação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que conta com menor capacidade técnica e institucional e é muito mais permeável às influências diretas do mundo da política. No caso brasileiro, como importante contraponto ao caso argentino, o MDS está cada vez mais consolidado como o ministério responsável por políticas voltadas para a população mais vulnerável, buscando articular não somente a transferência de renda, mas outras políticas de desenvolvimento social e políticas sociais de educação, saúde e mesmo inclusão produtiva, especialmente após o advento do Plano Brasil Sem Miséria, em 2011. No caso sul-africano, também tem-se um importante MDS, com uma agência bastante insulada no gerenciamento dos programas de transferência de renda, a South Africa Social Security Agency (SASSA).

Do ponto de vista das instâncias de coordenação intersetorial, contrasta-se um caso em que há instituições formais, porém pouco efetivas – caso do Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (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 observam-se problemas de coordenação intersetorial e fragmentação de ações na área de desenvolvimento social.

Sintetizando as capacidades e as limitações estatais constatadas em cada um desses casos, foram

observados grandes avanços em termos de mecanismos de entrega dos benefícios, formas de avaliação e monitoramento dos programas; construção de ministérios específicos para a área de desenvolvimento social. Os maiores problemas foram observados do ponto de vista da articulação intersetorial, da integração com outras políticas sociais, sendo o caso brasileiro, aparentemente, um pouco mais promissor.

Considerando inovações em termos de capacidades estatais, o caso brasileiro destaca-se tanto pela consolidação de mecanismos institucionais – com destaque para o Cadastro Único –, como pelo 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 Sistema Único de Assistência Social (Suas), permite pensar a transição para esse novo modelo, cuja “pedra fundamental” pode ser identificada com o lançamento do Business Service Management (BSM), em 2011. Dessa maneira, pode-se dizer que a questão da intersectorialidade no combate ao problema multidimensional da pobreza de fato entrou na agenda governamental.

SUMÁRIO EXECUTIVO